



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Monografía Licenciatura en Trabajo Social**

**Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en el  
Uruguay: una mirada desde la perspectiva de género**

**Agustina Silva Duque**  
Tutora: Ana Laura Cafaro

**2022**

## **Agradecimientos:**

Agradezco a la educación pública de nuestro país por permitirme realizar mis estudios durante todo mi ciclo educativo. Agradecer a la Universidad de la República por brindarnos docentes calificados para el estudio e investigación, quienes nos motivan a mejorar de forma permanente.

Principalmente mi agradecimiento va dirigido a Laura por acompañarme en esta última etapa y en otros espacios dentro de la institución que me permitieron crecer.

Un agradecimiento especial a todos mis seres queridos por estar siempre a mi lado y no permitirme caer en ningún momento, para los que aún siguen y para los que siguen de alguna forma presente.

## Resumen

En la presente Monografía final de grado, se analiza la dinámica de la protección social en el Uruguay actual desde una perspectiva de género. Específicamente estudiaremos las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE-Ministerio de Desarrollo Social) y las características que adquieren las contrapartidas como estrategia política del gobierno destinada a su lucha contra la infantilización de la pobreza.

La estrategia metodológica utilizada es de tipo cualitativa, y la herramienta de recolección de datos es la revisión documental a través de documentos elaborados por autoras y autores nacionales, regionales e internacionales acerca de los Programas de Transferencia Renta Condicionada (PTRC).

A partir de la revisión documental se pudo identificar que este tipo de programas cumplen un doble rol, por un lado, los mismos son reconocidos como una estrategia positiva para garantizar los derechos a niños, niñas y adolescentes, y sus familias a subsanar las expresiones más tangibles de la pobreza. Además de intentar incidir y mejorar los niveles de egreso en la enseñanza primaria y secundaria, así como también los controles de salud. Mientras que, se logra observar que este tipo de programas presentan claros problemas en su implementación, en este sentido, las contrapartidas de las AFAM-PE ofician de insumos de control e incentivo a la permanencia en instituciones de salud y educación, así como también juegan un rol de control sobre el cuerpo de las mujeres.

Palabras claves: Estado, Políticas Públicas, AFAM-PE, género, cuidados.

### SUMMARY:

In this Final Degree Monograph, the dynamics of social protection in current Uruguay are analyzed from a gender perspective. Specifically, we will study the Family Allowances of the Equity Plan (AFAM-PE-Ministry of Social Development) and the characteristics that the counterparts acquire as a political strategy of the government aimed at its fight against the infantilization of poverty.

The methodological strategy used is qualitative, and the data collection tool is the documentary review through documents prepared by national, regional and international authors about the Conditional Income Transfer Programs (PTRC).

From the documentary review it was possible to identify that this type of programs fulfill a double role, on the one hand, they are recognized as a positive strategy to guarantee the rights of boys, girls and adolescents, and their families to correct the most common expressions. tangible poverty. In addition to trying to influence and improve graduation rates in primary and secondary education, as well as health checks. While it is possible to observe that this type of program presents clear problems in its implementation, in this sense, the counterparts of the AFAM-PE officiate as inputs of control and incentive to permanence in health and education institutions, as well as playing a role of control over the female body.

Key words: State, Public Policies, Conditional Monetary Transfer Program of the Equality Program, gender, care

## Índice

1. Introducción .....	pag. 06
1.1 Tema de estudio .....	pag. 07
1.2 Fundamentación del tema de estudio .....	pag. 07
1.3 Antecedentes del tema de estudio .....	pag. 09
1.4 Objetivos .....	pag. 10
1.5 Diseño metodológico .....	pag. 11
1.6 Estructura del texto .....	pag. 12
2. Marco Teórico .....	pag. 13
2.1 Políticas Públicas y Políticas Sociales .....	pag. 16
2.2 Género .....	pag. 22
2.3 Cuidados .....	pag. 25
3. Asignaciones Familiares del Plan de Equidad .....	pag. 29
4. Análisis de la implementación y resultados de la Política Social Asignaciones Familiares del Plan de Equidad .....	pag. 36
5. Conclusiones y reflexiones finales .....	pag. 42
6. Referencias .....	pag. 48
7. Anexo 1 .....	pag. 54
8. Anexo 2 .....	pag. 55
9. Anexo 3 .....	pag. 56

## **Primer capítulo**

### **1. Introducción**

La presente Monografía Final de Grado se realiza con el objetivo de cumplir con lo planteado en el Plan de Estudio 2009 para la finalización de la Licenciatura en Trabajo Social llevada a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El presente trabajo busca generar insumos para la reflexión acerca de los programas de transferencia de renta condicionada vigentes en Uruguay, particularmente haremos referencia a las Asignaciones Familiares del plan de equidad (AFAM-PE). Para ello se retoman los trabajos realizados por diversas autoras y autores de referencia a nivel nacional, regional e internacional. A partir de lo antes señalado, este documento realizará una revisión bibliográfica exhaustiva donde presenta aspectos conceptuales respecto a las políticas públicas y políticas sociales, cuidados y género, para ello nos apoyaremos en las AFAM-PE en el período de tiempo 2008-2018 para lograr los objetivos planteados.

Finalmente, lo mencionado con anterioridad se detalla y desarrolla en líneas posteriores, donde se procura ordenar el contenido del presente documento.

### **1.1. Tema de estudio**

El tema seleccionado para el presente trabajo refiere al estudio de las políticas sociales en Uruguay, el mismo será analizado a través de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, haciendo un énfasis espacial desde una perspectiva de género.

Las mismas serán estudiadas tomando en cuenta las contrapartidas requeridas por la política, jugando un doble rol en la vida de las personas que perciben dicha renta. Generando un impacto diferencial en cada una de ellas.

### **1.2. Fundamentación del tema de estudio**

El principal interés por estudiar sobre las políticas sociales desde una perspectiva de género surge a partir de la realización del Proyecto Integral “Infancia, Adolescencia y Trabajo Social, sujetos, políticas y ejercicio profesional”, con duración de dos años. Allí, a través del trabajo en distintas situaciones familiares, surge la preocupación del enfoque que adoptan las políticas sociales en el territorio.

Para comenzar con la fundamentación de la elección del tema de investigación, sería pertinente referenciar brevemente de qué trata la nueva Matriz de Protección que surge a partir de la Reforma Social (2011), ésta surge en el contexto del Plan de Equidad en el año 2007, la misma será “capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta (...) Es por lo tanto una estrategia de desarrollo humano con cohesión social pues se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas” (La Reforma Social, 2011, p. 01).

La nueva Matriz de Protección social está comprendida por tres componentes, en primer lugar, ubicamos al componente de carácter universal, el cual es tal en la medida que llega a toda la población; teniendo como principal objetivo generar la igualdad. Por otro lado, está la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), caracterizada por su carácter focalizador, como la pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, teniendo como objetivo la integración hacia la igualdad. Y finalmente, consta del componente de la RAIS orientados a la población en situación de pobreza extrema, teniendo un enfoque sumamente focalizado a situaciones de indigencia.

En este marco, a partir de la Matriz de Protección se crean las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), como una estrategia de Estado para responder a la pobreza, siendo una política de transferencia monetaria no contributiva con intenciones de carácter transitorio. Todo esto, nos ayuda a entender bajo qué premisas el Estado piensa a las Políticas Públicas, en donde su principal objetivo es buscar la igualdad social. Pero, ¿cómo elige el Estado los temas a priorizar y de qué forma buscan transformar la realidad social a la que se enfrenta?

Según Dente y Subirats los autores definen las políticas públicas “como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo” (2008, p. 39). Particularmente, ellos entienden que la intervención del Estado sobre un problema social se define por su decisión (o no) de intervenir sobre éste.

Mientras que a través de los aportes de la autora Pérez de Sierra (2016), logramos observar que la misma expresa que la inclusión y exclusión de un problema en la agenda pública y su consiguiente análisis el que determinará la formulación de las políticas públicas generadas por el propio Estado. Y es aquí donde nos cuestionamos cuál es la relevancia política que le da el Estado a la inclusión de una perspectiva de género en sus políticas públicas.

Una forma de entender los aportes de adoptar una perspectiva de género en las políticas públicas, la podemos entender que ésta permita delimitar en qué medida la ejecución de las políticas públicas impactan en la construcción de los espacios sociales y relaciones sociales.

la perspectiva de género ha contribuido con análisis y estudios que permiten entender cómo formas diferenciadas en las prácticas sociales, políticas, económicas y culturales se traducen en desigualdades fundamentales. En políticas públicas, por ejemplo, el enfoque de género permite entender sesgos en el diseño y la planificación o efectos e impactos diferenciados en la ejecución así como reclamar este nivel de especificidad analítica cuando no se lo ha contemplado (Wappenstein, Villamediana, 2015, p. 282).

### 1.3. Antecedentes del tema de estudio

Como antecedentes del tema de estudio se han identificado los siguientes estudios, como los de autores y autoras tales como Da Silva e Silva, Bentura, Vecinday, Paulo, Mariatti, Cafaro, realizado en el año 2017, destacando cuál es el rol que le asignan los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) a las mujeres, convirtiéndola en la principal responsable de los cuidados y particularmente de cumplir con las condicionalidades que exigen este tipo de Política Social.

Por otra parte, destacar el trabajo realizado por la autora Cafaro, realizado en el año 2018, nos ayuda a pensar en las limitaciones que presentan los Programas de transferencia de renta condicionada a las mujeres. Particularmente se refiere a la independencia económica y desvinculación de este tipo de trabajo no remunerado que históricamente se le asigna.

Mientras que otras y otros autores nos permitieron entender el contexto socio-cultural que nos dieron lugar a explicar los procesos de interacción social y construcción de roles en la sociedad. Tales fueron los artículos elaborados por Aguirre (2014), donde la autora reflexiona acerca de la división sexual del trabajo y cómo lo que esto implica, profundiza la fragilización de la ciudadanía de las mujeres.

En esta misma línea de pensamiento, retomamos los aportes de la autora Batthyány (2012), donde la misma realiza estudios en profundidad acerca del uso del tiempo de las mujeres, en comparación al uso del tiempo de los hombres. En donde los resultados arrojan datos que demuestran una brecha en este sentido, en donde se demuestra cuantitativamente y cualitativamente cómo el uso del tiempo de las mujeres queda subordinado a las tareas reproductivas y el de los hombres a las productivas.

Continuando con ésta línea de análisis, contamos con los aportes de la autora De Martino (2009), la cual nos ayuda a pensar en qué contexto surgen las políticas sociales y cuales son sus limitaciones en su formulación, así como también la autora (2012) nos permite analizar qué lugar ocupa el Gasto Público Social en el PBI del país. Al mismo tiempo, nos permite observar de una forma crítica a las AFAM-PE, entendiendo que las mismas se generan como forma clara de dar respuesta a la situación de pobreza de un sector de la población, en este mismo sentido, la autora nos expresa que las mismas son una forma de promover la reproducción y dar respuesta a la ilusoria idea de reforzar el capital humano a través de las contrapartidas.

En cuanto al proceso de generación de las políticas públicas y políticas sociales, fueron fundamentales los aportes teóricos que realizan los autores Subirats, et al (2008), quienes nos enmarcan en el juego político que genera la construcción de las mismas, el intercambio entre actores, los poderes que allí se juegan y la representación ideológica que allí queda plasmada. Otro de los insumos que fueron definatorios en la construcción de la línea de pensamiento que buscamos seguir en el presente trabajo fueron los aportes de Herrero (2014), quien nos aporta nuevos términos en la escena de las políticas públicas, el *input* (entendido como la política construida) y los *output* (entendido como el resultado final) y una forma de funcionar en los hechos que deriva en resultados imprevisibles. El mismo entiende que en el final del proceso, es decir, en el momento de la implementación de la política pública queda en evidencia “la caja negra” de la implementación, término que utiliza estratégicamente para definir a todos aquellos procesos que suceden en la vida social, en este caso las desigualdades de género dentro de la pobreza, que en el diseño de la política pública se desconocen o ignoran.

Asimismo, es relevante destacar la Monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de Paula Morales Poey (2016), titulada “Uruguay y las políticas sociales: el problema de la coordinación y la intersectorialidad”, quien describe y analiza las problemáticas actuales que atraviesan las políticas sociales en su conjunto en Uruguay. Así como también la Monografía final de grado de la Licenciatura en Sociología de Caneto, A. (2013), titulada “Género, familia y políticas públicas: una mirada al plan de emergencia y al plan de equidad” nos permite pensar de forma transversalizada las variables estudiadas en este trabajo.

#### 1.4. Objetivos

Objetivo general:

- Analizar las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, en el período de tiempo 2008-2018, desde una perspectiva de género.

Objetivos específicos:

- Analizar el surgimiento de las AFAM-PE en el marco normativo de Uruguay.
- Estudiar la brecha de la implementación en la inclusión o no de una perspectiva de género de la política social en Uruguay a través de las AFAM-PE.

### 1.5. Diseño metodológico

Para realizar este análisis se utiliza un estudio de tipo exploratorio basado en los antecedentes bibliográficos de la temática, buscando recuperar la visión y posicionamiento que adquiere el Trabajo Social frente a una nueva dimensión de intervención para la profesión, el estudio de las políticas públicas -cuál es la visión de la profesión frente a las contrapartidas de las mismas.

Se recurrirá a una estrategia metodológica de corte cualitativo, para poder realizar un análisis de las políticas sociales en el marco de la institucionalización de la perspectiva de género; en este sentido, entendiendo como actor fundamental en estos procesos al Estado, como principal responsable de asumir este proceso, así como también el papel fundamental de los grupos de mujeres organizadas, la academia y organismos multilaterales (Guzmán, 2005, s.p.), de esta forma lograr cumplir con los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, durante todo el proceso, se investigará desde las formas más concretas de análisis, hasta llegar a procesos más abstractos, es decir, se buscará evidenciar la aquellos elementos del marco normativo vigente en Uruguay, en el que no se priorice generar una equidad de género, para contrastarlo con aspectos metodológicos que permitan contribuir a disminuir la brecha, haciéndolos dialogar para lograr alcanzar la cohesión de los temas. Es decir, se procura realizar un recorrido histórico que nos permita contextualizar el surgimiento y la lucha por la problematización de la equidad de género en la esfera pública. A través de este proceso, se realizará el estudio de la brecha de la implementación y los obstáculos que atraviesan las políticas sociales en relación su impacto en la equidad de género. Teniendo en cuenta las características del estudio cualitativo a realizarse, el diseño será emergente, aludiendo con esto, a la posibilidad de variar en el proceso (Batthyany, 2011, p. 78).

Mencionado en otras palabras, una estrategia metodológica de corte cualitativa, concibiendo a la misma como todo aquello que se intenta estudiar en relación a los procesos de interacción social de una sociedad determinada.

lo que se aplica al estudio de la historia, de relaciones, de las representaciones, de las creencias, de las percepciones y de las opiniones, producto de las interpretaciones que los humanos hacen con relación a cómo viven, construyen sus instrumentos y a sí mismos, sienten y piensan (De Souza Minayo, 2013, p.47).

A la par de lo anterior, en el marco teórico se desarrollará la revisión documental de antecedentes.

Cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy válidos, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público. Entra aquí un abigarrado conjunto de datos censales, literatura política, biografías (Almarccha et al., 1969, citado en Valles, 1999, p. 121).

### **1.6. Estructura del texto**

El documento se compone de cinco capítulos, en el primero de estos, se ha desarrollado la introducción, presentando el tema y objeto de estudio, cuál fue la motivación por la elección del tema y cuál es la relevancia académica del mismo. Al mismo tiempo, se presentan los antecedentes encontrados sobre el tema, los aspectos metodológicos escogidos para realizar la investigación y la presentación de los objetivos.

Por consiguiente, el segundo capítulo del presente documento refiere al marco conceptual, donde se hace especial énfasis en las categorías teóricas necesarias para la composición del objeto de estudio, las cuales son: políticas públicas, género y cuidados.

En el tercer capítulo comenzamos a hacer un recorrido histórico acerca de la evolución en los proceso de formulación de las asignaciones familiares hasta llegar a lo que hoy conocemos como Asignaciones Familiares enmarcadas en el Plan de Equidad como estrategia de Estado para apalear las manifestaciones más tangibles de la pobreza y pobreza infantil.

Al mismo tiempo, en el cuarto capítulo analizaremos la implementación de las asignaciones familiares del plan de equidad y sus resultados, en este mismo capítulo además nos plantearemos una interrogante interesante que nos permitirá pensar por completo al objeto de estudio que nos convoca. Particularmente, nos cuestionamos ¿el Estado piensa a las Políticas Públicas bajo una perspectiva de género?

Por último, cerraremos con las conclusiones finales de la presente investigación junto con preguntas futuras a ser retomadas por otras y otros estudiantes.

## Segundo capítulo

### 2. Marco Teórico

En el presente capítulo analizaremos las principales categorías teóricas que componen a nuestro objeto de estudio, utilizando los aportes desarrollados en investigaciones que se han realizado sobre el tema que guíen y nutran la actual investigación.

Al referirnos a las políticas sociales actuales son “la acción intersectorial entre diversos sectores y niveles gubernamentales” (Cunill-Grau (2014a), citado en Paulo, Baraibar, 2019). Las mismas, a partir de la década de los 80 comienzan a sufrir fuertes transformaciones, posteriormente al Consenso de Washington, con procesos económicos y sociales de flexibilización y desregularización, generando un nuevo rol del Estado en la escena pública. En este sentido, la autora Antía (2018, p. 200) nos expresa que las políticas sociales refieren al nuevo rol de la intervención estatal y al alcance de la cobertura a los riesgos sociales. Particularmente a las AFAM-PE, debemos incorporar al análisis necesariamente los conceptos de género, cuidados y políticas públicas. Esto se debe a que en la división sexual del trabajo ha recaído sobre las mujeres la responsabilidad de las tareas de reproducción.

Respecto al concepto de división sexual del trabajo, la autora Batthyány (2011) expresa que el mismo responde al rol que ocupan mujeres y hombres en la sociedad a través de construcciones culturales asignadas.

la responsabilidad principal por el trabajo remunerado permanece en los hombres y la correspondiente al trabajo no remunerado sigue estando a cargo de las mujeres, al menos en términos típicos ideales. El trabajo no remunerado que se realiza principalmente en el ámbito privado, no es considerado en cuanto a su contribución al desarrollo económico y social. Por ello no es tomado en cuenta cuando se diseñan políticas públicas ni es reconocido para el acceso a la protección social de quienes lo hacen (Batthyány, 2011, p. 64).

Es importante destacar que la asignación de determinadas actividades a la figura de las mujeres no es un hecho social, sino, son construcciones sociales que se han perpetuado a

lo largo de la historia, generando así una cultura patriarcal hegemónica. Reconocer esta situación de desventaja implica disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres que se ha perpetrado, así como también, permite evidenciar las desigualdades en el uso del tiempo y la autonomía que esto genera.

En esta misma línea de pensamiento, la autora entiende que las mujeres han sido objeto de asignación de roles respecto a actividades ligadas al ámbito privado o doméstico -tareas reproductivas-, mientras que los hombres son asignados a las actividades públicas o de índole productiva, es decir, aquellas actividades con reconocimiento social a través del manejo de temas como la economía o política (Batthyány 2010). Es a partir de esta división entre los espacios privados y públicos, donde se reproduce la división entre los sexos, y por lo tanto las formas de interacción social.

La historia de la separación del hogar y el trabajo selecciona y organiza la información de tal modo que ésta logra cierto efecto: el de subrayar con tanto efecto las diferencias funcionales y biológicas entre mujeres y hombres que se termina por legitimar e institucionalizar estas diferencias como base de la organización social [...] recibió ya el nombre “de ideología de la domesticidad” [...] discurso que, en el siglo XIX, concebía la división sexual del trabajo como una división natural del mismo (Scott, 1993, p.407).

En este sentido, lo que nos plantean las autoras es la dimensión que toman los procesos de construcción cultural y naturalización de estos procesos en la vida social, en donde a través de ellos se determina la desigualdad estructural que esconde tras de sí la división sexual del trabajo. En donde la misma, a través de la fundamentación biologicista -presentando al binomio hombre-mujer- se establecen naturalmente las funciones y características que deben poseer las mujeres y los hombres en la sociedad, colocándolas en distintos roles de relevancia, donde las tareas productivas asignadas a los hombres son socialmente reconocidas, mientras que las tareas reproductivas y de cuidados quedan invisibilizadas incluso para las intervenciones estatales.

Hablar de cuidados no es para nada inocente, ya que entendemos que el Estado y las políticas públicas ejercen un poder diferencial en la vida de las personas y en las formas de relacionarse, por lo que en el presente trabajo se entiende a las políticas públicas como una

acción estatal que “apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, 2008, p.35). Sumado a lo anterior, la autora Baraibar (2013) expresa que la existencia de este tipo de políticas garantizan el acceso a bienes y servicios a la población en situación de pobreza y pobreza extrema (p.22).

Mientras que las políticas sociales tienen “la intención de corregir las consecuencias negativas generadas por la acumulación del capital. En este sentido tenían una finalidad redistributiva y equitativa frente a la necesidad, con una perspectiva compensatoria y correctiva” (Marshall 1967:79, Graciarena 1982:15, Franco 1988:17. Citado en: Satrino, 2006, p.64).

Complementando a la idea que nos proponen los autores respecto al concepto de políticas sociales, la autora Baraibar (2013) nos propone una distinción entre los tipos de políticas sociales. Por un lado, nos encontramos con las políticas sociales entendidas como servicios universales -la autora nos propone pensarlo a través de los ejemplos de salud y educación- estas son un servicio básico universal en donde el Estado garantiza el acceso a las necesidades básicas (p.22). Mientras que también están las políticas sociales de corte asistencial, en donde el Estado garantiza el acceso a bienes y servicios a través de transferencias a la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza o indigencia (p.23).

El presente trabajo entiende que tanto las políticas públicas como las políticas sociales se encuentran transversalizadas en sus objetivos, metodología e instrumentación por valores y concepciones culturalmente construidos e instalados en la sociedad en la cual se encuentra.

Con respecto a la perspectiva de género, entendemos que ha traído consigo un largo debate a la esfera pública y política durante siglos. Cabe destacar que cuando se hace alusión a la esfera pública, de acuerdo a los aportes de Butler, hace referencia a la vida social en donde convive la vida reproductiva asociada al cuerpo del hombre, así como también se caracteriza por ser un espacio gobernado por las construcción social del deber ser de los sujetos que pertenecen a ese espacio (Butler, 2004, p.41).

Mientras que la esfera política alude directamente a la toma de decisión a nivel político respecto a un problema social que atraviesa a un colectivo, es decir, la esfera política se encarga de “tomar en consideración qué formas de organización social y política sostienen mejor las vidas precarias” (Butler, 2004, p.43).

A lo largo del presente trabajo se buscará realizar un estudio cualitativo con aportes de datos de investigaciones realizadas, de esta forma darán un sustento mayor a las afirmaciones. Es importante destacar que, en este documento entendemos que todas las categorías teóricas que se pasarán a definir a continuación son producto de procesos y construcciones sociales, culturales, económicas y políticas, donde sus expresiones se transforman de forma permanente a través del tiempo, respondiendo a un período de tiempo determinado.

Para ello, es preciso desarrollar qué se entiende por las siguientes categorías teóricas: Políticas Públicas y Políticas Sociales, Género y Cuidados.

### **2.1. Políticas Públicas y Políticas Sociales**

Comenzando con la categoría teórica de Políticas Públicas, las mismas son una expresión reciente, en donde la Ciencia Política la adopta como objeto de estudio desde la década de 1970.

La noción de política pública hace referencia (...) a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concentrada. Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), que pasa a formar parte del lenguaje común a partir del nacimiento del intervencionismo estatal. (Subirats et. al, 2008, p.37).

En este mismo sentido, se entiende que la categoría de Política Pública ha sido analizada por etapas o fases, con elementos necesarios y característicos en el proceso de formulación: intervención de distintos actores, diversidad de intérpretes, toma de decisiones, desarrollo y resultados de las Políticas Públicas.

Se define a este proceso como *policy process*, donde se explican los fines principales de esta definición política, con intencionalidades y claramente direccionado ideológicamente, o como lo expresa el autor Villanueva (1993), las *policy process* son “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (p. 15).

Sumado a lo anterior, el autor Subirats et. al, (2008) reafirman la idea de la existencia de elementos fundantes de una política pública: solución a un problema público, existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, coherencia al menos intencional, existencia de diversas decisiones y actividades, programas de intervenciones, papel clave de los actores públicos, existencia de actores formales, naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (p.37). A continuación mencionaremos algunos de ellos.

En primer lugar, la búsqueda de una solución a un problema considerado como público y con relevancia política, en esta instancia el Estado define qué temas ingresan en su agenda pública, y cómo éstos lo hacen. Por consiguiente, nos presentan la necesidad de que exista un “grupo-objetivo”, donde los mismos son los que generan el “problema” a resolver intencionalmente. En tercer lugar, la existencia de un programa de intervenciones, constituido por acciones y decisiones concretas, es importante que estas contengan además acciones futuras. Seguidamente, se requiere la existencia de actores públicos, los cuales deben influir en la toma de decisiones, estos serán actores que integran el sistema político o privados con poder para hacerlo mediante la representación jurídica necesaria. Entre otros puntos que los actores nos hacen entender la necesidad de la existencia de: un problema considerado de interés público, un grupo-objetivo a quien dirigir la política pública, actores que inciden en la misma, decisiones que se requieren para la existencia de ésta.

Los puntos antes mencionados son fundamentales para la formulación de una política pública, la cual da respuesta a un problema social de interés público incluido en la agenda política como tal. En esta fase del proceso, según los aportes de Dente y Subirats (2008) es importante la existencia de diversos actores públicos y privados, agentes de la sociedad civil y todo grupo de interés para generar un intercambio constructivo del diseño de la política. La intención de todos estos será la necesidad de resolver un problema que fue definido de interés. Es importante destacar que, según los aportes de Villanueva (1992), particularmente esta etapa del proceso de diseño o formulación de la política, no es un espacio neutral jurídico ni administrativo, por el contrario, aquí convergen y disputan las fuerzas políticas de cada uno de los actores.

Según los aportes teóricos del autor Grindle (1991), en la instancia de implementación de la política pública, es importante tener en cuenta los factores externos que pueden producir una alteración de lo planificado en la etapa anterior. Es decir, el resultado final es incierto e incontrolable, por lo que autores como Meny (1992) reafirman la necesidad de realizar de forma permanente la etapa de evaluación, en donde se deberán recoger datos acerca de la brecha que se genera desde el diseño hasta la implementación. En este momento, las personas

que llevan a cabo la evaluación deberán realizar un análisis exhaustivo para entender si la política cumplió los objetivos propuestos, analizar las variables externas que inciden en la misma, entre otras, para lograr sacar a la luz las debilidades e intervenir (o no) sobre las mismas.

En este punto del proceso de evaluación, los autores Aguiar, et al (1994) nos proponen que quienes se encargan de evaluar deberán realizar de la forma más precisa posible la delimitación conceptual, cuáles son los alcances y propósitos de la misma, además de establecer de forma clara cuáles serán los componentes a ser evaluados. En este sentido, nos propone realizarnos las siguientes preguntas “¿llega el programa a la población objeto del mismo? ¿cuál es el grado de utilización de los servicios y el perfil del usuario?” (p.72).

Ésta última interrogante nos parece pertinente a ser tomada en cuenta necesariamente a lo largo del proceso, ya que la misma nos permite identificar quiénes son las personas que acceden al programa y lograr cuestionarnos si éste incide (o no) en aspectos tales como el goce libre de la ciudadanía como derecho en su más amplia concepción.

Como se ha desarrollado hasta este punto, las políticas públicas constan de ser una intervención estatal intencionada y coherente, la cual tiene como objeto o grupo de intervención al conjunto de la población en general, es decir, son obligatorias o de uso común para el conjunto de la población. Asimismo, las Políticas sociales, a partir del inicio del Estado de Bienestar y particularmente en el inicio de la fase neoliberal en la región, se comienza a flexibilizar las intervenciones, privatizar e hiperfocalizar, convirtiéndose en una de las principales herramientas de intervención sobre un conjunto particular de la población. También conocidas como políticas redistributivas, en donde el Estado es quien establece criterios o condicionalidades para el acceso a este tipo de política social.

Estas dos formas de intervención del Estado conviven en la sociedad, e intervienen en los problemas concebidos como políticamente relevantes y socialmente inaceptables, este, se convierte en un punto común entre ambas formas de intervención.

En este marco, se crean las Políticas Sociales como forma de respuesta focalizada a los problemas sociales que son detectados como problema público, la autora Montagut (2009) las define como la acción intencionada del gobierno que influye en el bienestar de las personas, modificando o manteniendo sus condiciones de vida.

La misma además entiende que en el estudio de la política social no debemos caer en la trampa de analizarla bajo una única dimensión, por el contrario, se debe tener presente la complejidad que estas abarcan. Permittiéndonos vincular a las mismas con las relaciones sociales que hacen y construyen la realidad social.

Una determinada concepción de la sociedad, de sus pautas culturales, de sus derechos y obligaciones, e incluso de los criterios de justicia social que la deben de guiar, conduce a unas políticas sociales concretas, eso es, a una forma de actuar frente a las necesidades sociales (Montagut, 2009, págs. 22 - 23)

En este sentido, tal como lo menciona la autora Aguirre (2011) en la década de los 90 se genera una marcada tendencia hacia la focalización y privatización de las respuestas a los problemas sociales. Significando un fuerte retroceso en tanto el neoliberalismo socava los derechos sociales y justicia social a las poblaciones con mayor vulnerabilidad. Asimismo, la toma de poder de partidos progresistas permitió la generación de cambios pronunciados en la matriz de protección en distintos estados de América Latina (p. 89).

En este marco, se genera la Matriz de Protección, la cual surge a partir de la Reforma Social que se genera en el contexto del Plan de Equidad en el año 2007, la misma será “capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta (...) Es por lo tanto una estrategia de desarrollo humano con cohesión social pues se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas” (La Reforma Social, 2011, p. 01).

En este marco, como mencionamos en líneas anteriores, se genera la Matriz de Protección, en este sentido la Reforma Social que se genera en el contexto del Plan de Equidad en el año 2007, buscando dar respuestas integrales a los problemas complejos que atraviesan a la sociedad en ese contexto socio-histórico.

Dicha matriz se estructura bajo tres grandes componentes, por un lado con carácter universal -abarcando al conjunto de la población por igual-, en segundo lugar la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) -en este punto vemos cómo se genera un fuerte carácter focalizador, en este sentido, podemos ubicar la política social que estamos analizando en este trabajo, donde la focalización sobre la pobreza y vulnerabilidad social se hace carne. Por último, encontramos el componente que orienta su atención a las situaciones de pobreza extrema.

En este contexto, la Matriz de Protección Social genera las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), como una de las principales estrategias del Estado para responder a la pobreza, basándose en una política social de transferencia monetaria no contributiva, condicionada y con intenciones de carácter transitorio. Según Antía, *et al.* (2013, p. 174) se crea “de forma precaria, se recurrió a espacios transitorios o excepcionales,

con limitada gestión”, y pasaría a ser una reconfiguración de una estructura de política social permanente. Todo esto, nos ayuda a entender bajo qué premisas el Estado piensa a las Políticas Públicas, en donde su principal objetivo es buscar la igualdad y justicia social.

Tal como lo mencionan los autores Antía, *et al.* (2013), se genera la “incorporación de modificaciones graduales que terminaron generando un cambio relevante en la orientación y organización del sistema de protección uruguayo. En el nuevo escenario, las opciones focales y universales convivirán, pero con débiles canales de articulación y coordinación” (p. 175).

En cuanto a los Programas de Transferencias de Rentas Condicionadas (PTRC), en esta oportunidad las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, las autoras Da Silva e Silva, Bentura, Vecinday, *et al.* (2017) expresan, “las políticas sociales son un intento moderado de atender las profundas desigualdades generadas por el modo de producción capitalista, deben ser analizadas en tal sentido. Los PTRC, como la principal política para atender las consecuencias barbarizantes del capitalismo contemporáneo” (p. 190).

Lo señalado anteriormente nos permite entender que las políticas sociales llegan para generar un proceso de redistribución de los ingresos, en donde se intenta intervenir sobre el “capital social y humano; de participación, empoderamiento y voz de los pobres, y también asuntos que hacen a la gestión de las respuestas” (Baraibar, Paulo, 2019, s.p.), o como lo expresan las autoras Da Silva e Silva, Bentura, Vecinday, *et al.* (2017), intentando intervenir sobre las consecuencias más barbarizantes del sistema social y económico, de modo que les permita a las personas llevar adelante el desarrollo de sus actividades sociales y el goce de su ciudadanía. Como se mencionó previamente, esta función la puede asumir primariamente las políticas sociales, y no las políticas públicas, ya que estas últimas son intervenciones tendientes a generar un equilibrio, resolver problemas sociales que afectan al colectivo. Mientras que las políticas sociales son acciones estatales positivas en favor de aquellos grupos poblacionales más afectados por las consecuencias de problemas estructurales.

Teniendo en cuenta las diferencias establecidas entre las políticas públicas y políticas sociales, entendemos que en ambas infraestructuras se debe hacer un fuerte énfasis en la inclusión de medidas que apunten a la inclusión de contrarrestar las desigualdades de género estructurales. Esto se debe a que, en ambos niveles se requiere de una problematización de las formulaciones realizadas en las políticas, así como también el estudio crítico sobre cómo se operacionalizan éstas en el territorio. Por ejemplo, a través de la creación de la ley N° N°18.104, en donde el Estado establece la prioridad de generar leyes transversalizadas bajo una perspectiva de género, es decir, generando igualdad y reconociendo la situación de desventaja que ocupan las mujeres en la cultura patriarcal. Ocupando esto un lugar

fundamental como marco normativo sobre el cual se establecen y crean nuevas políticas sociales y programas para intervenir en el territorio.

En este caso, las AFAM-PE como política social destinada a incidir directamente sobre la pobreza infantil e indigencia, ha resultado positiva, en tanto permite las mejoras en cuanto al capital humano y un mayor acceso a bienes necesarios. Mientras que algunos documentos de evaluación de impacto nos alegan que esa evaluación positiva realizada previamente no se condice con la autonomía de las mujeres que perciben dicha transferencia. Es decir, las mujeres siendo la principal figura de la familia receptora de la PTRC, se convierte en una figura con capacidad de negociación y poder dentro del hogar, mientras que al mismo tiempo, las mujeres deben de continuar cediendo su tiempo al cumplimiento de las condicionalidades establecidas en la política, de modo que no permite establecer su capacidad de autonomía económica y su capacidad de agencia de forma plena.

En este sentido, retomamos los aportes de Pautassi (2015), donde la misma expresa que es primordial tener un enfoque de derechos humanos en la formulación de las políticas públicas, teniendo un especial cuidado de que estas respondan a las necesidades desde esta perspectiva. Para ello es necesario visualizar la desigualdad de género como una causa que transversaliza la vida de las mujeres tanto desde el punto de vista del uso del tiempo, es decir, en cuanto a las actividades productivas (trabajo remunerado), como las reproductivas (no remunerado). Por lo que el Estado como tal tiene un papel fundamental en la mediación para el desarrollo pleno de estas, desde el punto de vista de derechos. Por lo que es necesario que éste intervenga activamente en cuestiones estructurales, económicas, políticas y sociales para efectivizar la equidad de género.

Siguiendo lo que plantean Hangarter y Delgado (2019) el Estado de bienestar es aquel que contribuye a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, y éste, debe considerar que son las mujeres las que se encuentran en situación de mayor desventaja en la sociedad en la cual se encuentran. Destacamos esta perspectiva como eje fundamental, ya que recoge a la categoría género como una perspectiva teórico-metodológica que debe de ser tomada en cuenta para dar respuesta a patrones estructurales que necesitan de una intervención pública.

## 2.2. Género

En cuanto a la categoría de Género, realizaremos un recorrido por los insumos teóricos generados por la academia, a modo de generar una construcción teórica del género como categoría descriptiva. Para ello, es relevante realizar una breve introducción acerca de los orígenes de los estudios acerca de la temática, las autoras Conway, *et al.* (2003) expresan que la construcción teórica del concepto de género se inicia con la teoría parsoniana acerca de la familia como institución y las funciones del hombre y las mujeres en ese contexto. Esta definición de roles y comportamientos del hombre y las mujeres tienen su fundamento en la racionalización, es decir, el autor propone pensar la asignación de los roles en base a las funciones económicas y sexuales, claramente esta corriente de pensamiento se basaba fuertemente en la funcionalidad de las mujeres y el hombre para el sistema económico capitalista.

En este contexto, el hombre ocupará en la sociedad y en la familia un lugar privilegiado de productividad e inserción en la esfera pública, mientras que se le asigna a las mujeres el lugar de la reproducción y por lo tanto de cuidados, es decir, en la esfera privada.

Sin embargo, en este apartado, nos proponemos alejarnos de este tipo de afirmaciones, por ello, retomamos los aportes de Scott (1990), quien nos alienta a un recorrido histórico, donde nos muestra la construcción de esta categoría, donde históricamente se confunden intencional o ingenuamente la definición de género y la de sexo biológico. La autora nos dirá que la construcción del género como concepto teórico es la conjunción de representaciones sociales, símbolos culturales, conceptos normativos infundidos por la política, religión, educación, entre otros, constituyéndose fundamentalmente por una identidad subjetiva y mediante la economía y política de la sociedad en la cual habitamos.

Asimismo, la autora nos presenta su tesis central, contando con dos pilares, por un lado entiende al género como principal elemento que constituye las relaciones sociales basadas en la diferenciación que distinguen los sexos, así como también el acercamiento primario a las relaciones de poder en su máxima expresión.

En este mismo sentido, Bourdieu (2000), nos ilumina para pensar más profundamente en lo que implica a la construcción social y cultural del significado del género, nos expresa la visión socialmente construida acerca del androcentrismo, se convierte rápidamente en la

garantía indiscutible de un conjunto bien amplio de significaciones y valores. A partir de esto, la sociedad comienza a organizarse y es precisamente en ese momento donde se funda la definición de los “géneros relacionales”, en consecuencia, lo masculino y lo femenino como términos contradictorios, donde el primero de éstos se asocia a la virilidad y su opuesto al cuerpo biológico y reproducción biológica. Al mismo tiempo, nos presenta que la “sociodicea masculina” genera dos operaciones simultáneas “legitima una relación de dominación inscribiéndola en una naturaleza biológica que en sí misma es una construcción social naturalizada” (p.20).

Esta cadena de procesos y construcciones sociales y al mismo tiempo procesos de construcción simbólica que impacta directamente en las personas y en consecuencia en sus interacciones sociales.

El trabajo de construcción simbólico no se reduce a una operación estrictamente performativa de motivación que orienta y estructura las representaciones, comenzando por las representaciones del cuerpo (lo que no es poca cosa); se completa y se realiza en una transformación profunda y duradera de los cuerpos (y de los cerebros), o sea, en y a través de un trabajo de construcción práctico que impone una definición diferenciada de los usos legítimos del cuerpo, sexuales sobre todo, que tiende a excluir del universo de lo sensible y de lo factible todo lo que marca la pertenencia al otro sexo —y en particular todas las virtualidades biológicamente inscritas en el «perverso polimorfo» que es, de creer a Freud, cualquier niño—, para producir ese artefacto social llamado un hombre viril o una mujer femenina (Bourdieu, 2000, p.21).

Continuando con esta línea de pensamiento, la autora Butler (1990), nos aporta la disputa en las formas de pensamiento del concepto de género, en donde la misma entiende que el género es una construcción cultural, es decir, el cuerpo se manifiesta como un “medio pasivo” (p.58) sobre el cual se le atribuyen significaciones culturales. Mientras que el género, en este mismo sentido es asignado sin cuestionamientos al concepto binario del sexo biológico, y por tanto la adjudicación inmediata del masculino y femenino al cuerpo sexuado de hombres y mujeres respectivamente.

Al mismo tiempo, la autora nos propone repensar estas construcciones sociales y culturales, particularmente nos propone una interrogante interesante para pensar las construcciones sociales y culturales naturalizadas “¿cómo debe reformularse el género para

incluir las relaciones de poder que provocan el efecto de un sexo prediscursivo y esconden de esta manera ese mismo procedimiento de producción discursiva?" (Butler, 1990, p.56).

En este mismo sentido, las autoras Batthyány, Ferrari y Scavino (2015), retomando los aportes de las autoras Aguirre (1998) y Scott (1996), la categoría género es una construcción sociocultural, donde se asignan al sexo biológico, roles, permisos y prohibiciones, permisos y características, de forma diferenciada, donde la sociedad espera determinadas conductas y comportamientos estandarizados para determinar la diferencia sexual. Asimismo, expresan que este concepto deja en evidencia las desigualdades de poder que impactan principalmente sobre el cuerpo de las mujeres, debilitando en consecuencia su independencia económica, física y política. Mientras que estas desigualdades se incrementan si las transversalizamos con otras variables, como puede ser la raza/etnia, edad, clase social, entre otras.

Continuando en esta línea de pensamiento, en esta construcción sociocultural y política de la asignación de roles en la sociedad y en espacios privados se materializa en lo que se entiende por la división sexual del trabajo. Como fue mencionado con anterioridad, este concepto trata de la asignación de tareas de índole de cuidados, o reproductivos al cuerpo de las mujeres. Tal como lo muestran los datos<sup>1</sup>, las mujeres, a partir de esta asignación de tareas comienza a verse sobrecargada de trabajo (productivo sumado al reproductivo), impidiendo el goce de su libre ciudadanía.

En este sentido, mediante el desigual uso del tiempo y desigual acceso a determinadas oportunidades se manifiestan las relaciones de poder en este sentido, comenzarán a hacerse presentes en el tejido de las relaciones sociales y políticas en general, en donde el poder de un sistema que genera desigualdades trascienda a quien lo ejerce.

Es decir, la institución familiar no se basa en un espacio de simetría y relaciones de género con equidad, sino que tras estas se esconde un sistema patriarcal generador de desigualdades sobre el cual se asienta la división sexual del trabajo, así como también las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Es importante destacar que dichas relaciones de subordinación y poder son construcciones sociales, instituidas bajo normas y prácticas, las cuales son reproducidas de forma permanente.

Continuando con esta línea de pensamiento, retomamos los aportes realizados por la autora Pautassi (2010), quien entiende que las desigualdades que se producen en el marco de

---

<sup>1</sup> Tal como lo expresa la autora Batthyány (2015), las mujeres dedican, en promedio, 17 horas más que los varones a las actividades no remuneradas, mientras que a las actividades de trabajo remunerado, los varones en promedio dedican 7 horas más que las mujeres (p. 53).

los cuidados y tareas reproductivas se convierten en una nueva forma que adopta el poder, donde se estructura en base a las relaciones sociales asimétricas (p.70).

### 2.3. Cuidados

En cuanto a la categoría de Cuidados, consideramos importante realizar un breve recorrido histórico en cuanto a la historia de las características que adopta el Estado uruguayo. En este sentido, de acuerdo a los estudios realizados por las autoras Angulo, *et al.* (2016), Uruguay se convierte a lo largo de la historia en uno de los países por excelencia con la institucionalización más temprana en relación a las políticas públicas con mayor cobertura en el área de la salud, educación y trabajo, con un Estado de bienestar consolidado a pesar de la instalación del neoliberalismo en la región.

Continuando con lo antes mencionado, las autoras Cafaro y Espasandin (2015) expresan que es en el período de los años 2010-2015 que se da una diferencia real en términos de formulación de políticas, donde la sociedad civil logra colocar en la agenda política el debate acerca de los cuidados. Las autoras, retomando los aportes de Batthyány (2013), entienden que el cuidado debe ser concebido como un derecho, tanto para aquellos que lo requieren como un servicio como para aquellas personas que lo ofrecen como tal. En este sentido, en esta provisión de cuidados, se genera una desigual distribución de la carga horaria de las tareas de índole productivo y reproductivo (Batthyány, 2001, citado en Rea Ángeles, *et al.*, 2021, p.548), denominado también como una ubicación diferencial en la división sexual del trabajo. Es decir, la división sexual del trabajo se concibe como una construcción social, cultural e histórica que permite la diferenciación y desigual distribución de tareas y del poder, atravesando todos los ámbitos de la vida social, donde ésta noción “indica que las actividades no se distribuyen de forma neutral, y muestra que mujeres y varones no están en igualdad de condición ni en la esfera doméstica ni en la productiva” (Anzorena, C., 2008, s.p.). Es importante destacar que, a pesar de que no será profundizado en el presente trabajo, ocupa un lugar fundamental en el estudio de las desigualdades de género, estas desigualdades estructurales que se generan a través de la distribución desigual de tareas se profundiza cuando lo transversalizamos con variables como la raza, edad, clase social, entre otras.

Entonces, en los que refiere a las tareas de cuidados y distribución del trabajo, notamos que "las mujeres concentran su participación en aquellas tareas que requiere cotidianidad, sistematicidad, horarios (dar de comer, bañar, llevar a la institución educativa) mientras que los varones se concentran más en las tareas que no requieren dedicación diaria u 37 horarios determinados, que son más flexibles en términos de -uso de tiempo- " (Batthyány; 2009, p.108).

En este mismo sentido, la autora Aguirre (2009) expresa, en líneas generales, que culturalmente se cuenta con una preferencia a priorizar las tareas productivas con un intercambio mercantil, con un gran aporte al mercado, centrando la atención pública al análisis de estas actividades. Mientras que se deja de lado las tareas que producen bienestar y reproducción social, debido a su invisibilización. La autora, retomando a Durán, M. A. (2018), complementa esta idea y expresa que la participación en las tareas reproductivas quedan exentas del goce de derechos, la interacción, participación y demás, pues esto únicamente lo provee la participación en la esfera productiva del mercado. En este punto, la autora nos invita a reflexionar acerca de cómo se genera el proceso de invisibilización de la tarea de los cuidados, impidiendo la visualización de quien los realiza y de los costes que esto genera. La misma entiende que estas actitudes no son para nada neutral, sino que se fundan en posiciones ideológicas (Aguirre, 2009, p.188).

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, podemos entender al trabajo no remunerado, particularmente a las tareas de cuidados como una de las mayores brechas de género. Tomamos los aportes de la autora Murillo (2006), ésta entiende que la vida cotidiana se da en dos planos simultáneos, en una dicotomía permanente entre la producción-reproducción (trabajo remunerado y doméstico), donde el primero genera el mayor prestigio a nivel social, una actividad que genera autonomía y poder por sí misma.

Mientras que el trabajo no remunerado o reproducción recae en lo biológico y cotidiano para las actividades diarias, expresa que se cae permanentemente en el riesgo de considerar que este último grupo de actividades no sean concebidas como tales sino como hechos naturales incuestionables. Esta última forma de concebir una actividad no remunerada se la entiende como la actividad principalmente de los cuidados a personas dependientes, generando construcciones socio-culturales en torno a las mujeres como única persona a realizar estas tareas en la familia.

Las autoras Espasandín, Melgar, Klein (2009), entienden que históricamente los espacios de la vida cotidiana de la familia se constituyen como construcciones sociales de su

realidad, entendiéndose, socialmente, como espacios naturales, como universalidades ahistóricas.

En la situación particular de las AFAM-PE, la autora Pateman (1996) nos trae afirmaciones interesantes que contribuyen al análisis de esta problematización. La autora afirma que las desigualdades de género son históricas, por lo que el Estado debe captar e incorporar esa historia a la formulación de sus políticas, identificando que dichas desigualdades se profundizan a través de la separación de las esferas, generando el binomio de lo público y lo privado, donde la primera de estas esferas se reserva al prestigio social, vinculado a lo productivo, tradicionalmente asignado al cuerpo de los hombres. Este punto no se menciona en las AFAM-PE, pero implícitamente aquellas personas encargadas de cumplir con las condicionalidades de las mismas, es quien queda replegada al función de la reproducción, debiendo invertir menor carga horaria a las tareas de producción. Al mismo tiempo, la política social que nos convoca, incluye en su formulación dos condicionalidades a ser cumplidas para obtener la PTRC, siendo estas la asistencia a un centro educativo y controles médicos, ambos respondiendo a tareas reproductivas, vinculadas a la esfera privada (doméstica), históricamente asignadas al rol que deben cumplir las mujeres en la sociedad, con un “estatus público debilitado” (Pateman, 1996, p.47). Por lo cual, diversos autores y autoras destacan al cumplimiento de las condicionalidades como una forma particular de estigmatización de los beneficiarios de la transferencia, mientras que al mismo tiempo, “se ha observado que la mayor parte de la responsabilidad en cuanto a la contraprestación recae sobre las madres, reproduciendo las relaciones asimétricas entre varones y mujeres (Pautassi (2009), en Quiroga y Juncos Castillo (2020), p.176).

A través de los aportes de la autora Batthyány (2015) podemos afirmar que la hipótesis de las autoras antes mencionadas se confirma, ya que a través de su investigación se recogen datos que sugieren una distribución desigual de las tareas productivas y reproductivas, es decir, a través de los resultados que arroja este estudio, se logra develar que en la división sexual del trabajo, son las mujeres las encargadas de destinar una mayor carga horaria a las tareas que pertenecen a las actividades no remuneradas de la esfera privada. Es decir, en esta oportunidad, cuando nos referimos a la persona responsable del cumplimiento de las condicionalidades de las AFAM-PE, entendemos que en la mayoría de las situaciones son las mujeres las encargadas de realizar estas tareas. Mientras que los hombres son los encargados de destinar una mayor carga horaria a las tareas productivas de la esfera pública, quedando fuera de sus responsabilidades sociales asignadas las tareas de los cuidados.

Se destinan en promedio 30 horas semanales a las actividades del trabajo no remunerado, pero mientras las mujeres dedican 37 horas semanales, las destinadas por los varones son 20. Por tanto, las mujeres destinan 17 horas más que los varones a estas tareas [...] En cuanto al trabajo remunerado, en Uruguay se destinan en promedio 42 horas semanales, pero mientras las mujeres dedican 38 horas, en el caso de los varones las horas destinadas son 45 (Batthyány, 2015, p. 53).

En esta misma línea, las autoras Batthyány, Ferrari y Scavino (2015), expresan que, en base a un estudio cuantitativo realizado acerca del uso del tiempo, existe una diferencia real entre hombres y mujeres en cuanto a las horas dedicadas al trabajo no remunerado, particularmente a las tareas de cuidados, dejando en evidencia que la diferencia es de nueve horas semanales menos. Mientras que los estudios evidencian que cada varón que realiza las tareas de cuidados, hay dos mujeres que lo realizan<sup>2</sup>.

Continuando con la línea de pensamiento de las autoras antes mencionadas, las mismas realizan una reflexión acerca del cruzamiento de las variables de clase social y mujeres en relación a las tareas de cuidados.

Estudios anteriores afirman, en relación al cuidado, que entre el familismo y el nivel socioeconómico existe un vínculo estrecho: a menor nivel socioeconómico aumenta el familismo (es decir, la concepción tradicional del cuidado doméstico y materno para niños y personas dependientes) y a mayor nivel socioeconómico disminuye la fuerza con la que opera dicho familismo, permitiendo la entrada al juego de la organización del cuidado de actores institucionales como el Estado o el mercado (Batthyány, Genta y Perrota (2012), Aguirre y Ferrari (2014), Perrota (2013): Citado en: Batthyány, Ferrari y Scavino, 2015, p. 155).

Complementando los aportes mencionados anteriormente, la Comisión Económica de América Latina y el Caribe nos expresan, a través de datos de la CEPAL<sup>3</sup>, que en los últimos años se ha registrado un aumento pronunciado de la pobreza entre las mujeres (ya que la

---

<sup>2</sup> Anexo 1: gráfica Distribución porcentual del trabajo remunerado y no remunerado. Jóvenes, por sexo y tramos de edad. Total país, 2013

<sup>3</sup> En el año 2003, la autora Aguirre (2003) realiza una encuesta a 1200 hogares de la ciudad de Montevideo, Uruguay, la misma se basaba en la recolección de datos acerca del trabajo remunerado y no remunerado y del uso del tiempo. Buscando cuantificar la carga horaria destinada al trabajo remunerado y cuantas horas al trabajo no remunerado; así como también cómo se concentran esas actividades en las personas que integran el hogar, reparto de las tareas de cuidados, entre otras.

actividad de los cuidados no está incluida como una actividad económica productiva, ni se perciben ingresos por ello). Esto genera una clara limitación de la autonomía de las mujeres, aumentan las posibilidades de que caigan en la pobreza, así como también la coloca en un estado de vulnerabilidad y dependencia de la figura del hombre.

## **Tercer capítulo**

### **3. Asignaciones Familiares del Plan de Equidad**

Para comprender el desarrollo de este apartado, primero debemos realizar una breve introducción acerca del contexto en el que se inician las políticas sociales focalizadas. A fines del siglo XX, en la década de los 80 y 90 se cristaliza una crisis económica que afecta a las economías de todas las naciones, comenzando a generar dispositivos para la recuperación del equilibrio en las economías nacionales, por lo que en 1989 se genera el Consenso de Washington. Caracterizado por la reorganización de las economías nacionales y por lo tanto generar un orden de prioridades para la inversión pública, brindándole a partir de ahora un lugar preferencial y libre al mercado en la regulación de los sistemas. En este contexto, el Estado neoliberal comienza a generar políticas sociales focalizadas e hiperfocalizadas, en donde la intervención sería transitoria para una pronta inserción en el mercado.

A través de un largo recorrido histórico que se inicia en el año 1943 con la Ley N° 10.449 en Uruguay, se comienza a generar un largo trayecto de las Asignaciones Familiares. Sus orígenes se basan en un esquema de familia nuclear, teniendo como figura de referencia del varón proveedor, mientras que la mujer queda en un papel de ingresos complementarios.

Con la ley N° 10.449 se crean los Consejos de Salarios y por consiguiente la creación de las cajas de compensación para el pago de asignaciones familiares, por lo que las asignaciones familiares llegarán al Uruguay como forma de complemento a los salarios del jefe de familia, para esto, es necesario que su fuerza de trabajo se encuentre inscrita en el empleo formal. Sin condicionalidades previstas.

Es en el año 1960 donde el beneficio de las Asignaciones familiares se amplía a hijos y menores a cargo de jubilados, pensionistas de industria y comercio, pensionistas a la vejez y empleados públicos.

En 1967 se crea el Banco de Previsión Social (BPS), con el principal objetivo de coordinar servicios, prestaciones y organizar la seguridad social, con ello se configura la centralización del sistema de seguridad social del país.

En el año 1980, se crea la ley N°15.084, en esta nueva ley, se incluye a una población más amplia y diversa en la formulación de los beneficiarios de este tipo de política social, incluyendo ahora a aquellas personas insertas en empleos privados, pequeños productores rurales, etc. En esta actualización continúa la no obligatoriedad de condicionalidades, además se comienza a pagar a partir del embarazo.

Por otra parte, en el año 1999, junto con la instalación de la ola neoliberal y la inclusión de esta perspectiva en las políticas públicas a través de la hiperfocalización, se incluye la novedad de la desvinculación del mercado de trabajo para percibir la transferencia monetaria. Es decir, ahora pasará de ser un programa de transferencia monetaria contributiva a una no contributiva, se intenta priorizar a aquellos hogares con niños, niñas y adolescentes cuyas vulnerabilidades socioeconómicas sean comprobables. De acuerdo a los aportes realizados por diversos historiadores, y en este caso, por la investigadora De Martino, et al (2012), esta nueva forma de Estado e intervención del mismo llega como forma de dar respuesta a un Estado de Bienestar cuyos instrumentos que inciden en la pobreza se transforman en insumos ineficientes. Por lo que en este momento el Estado adopta una forma de intervención focalizada, tendiendo a la apertura al mercado, donde las personas podrán encontrar en él todo un abanico de posibilidades de bienes y servicios para ser comprados allí. Esto es, comienza a generarse un repliegue del Estado en términos de intervención pública en lo social, ligada la focalización llega a la escena los PTRC, programas cuyas características asumen el control de las acciones conductuales individuales. Ahora las acciones de cada sujeto será vigilada a través de las contrapartidas que exigen las mismas (De Martino, et al, 2012, p. 64).

Durante los primeros años del siglo XXI se genera un quiebre en la concepción de los Estados como principal órgano que procura el bienestar de los y las integrantes de su jurisdicción, con la instalación de gobiernos progresistas en América Latina se logran destacar algunos países por sus avances en materia de derechos sociales, entre ellos Uruguay. De acuerdo al planteo que realiza la autora Uribe (2018), estos países “buscaron fortalecer el papel del Estado en materia de política social y revertir las tendencias de las políticas públicas centradas en el mercado” (p.102). Agrega a su pensamiento que este tipo de intervenciones del Estado tienen como principal objetivo reducir el riesgo social e incidir en el combate a las desigualdades.

Teniendo en cuenta los cambios a nivel político en toda latinoamérica y particularmente en Uruguay, así como también la crisis económica por la cual atraviesa nuestro país a inicios del siglo XXI, generando un crecimiento pronunciado en relación a la pobreza y particularmente sobre la pobreza en la infancia y adolescencia. Particularmente, estudios del Ministerio de Desarrollo Social indican que en el período 1990-2004<sup>4</sup>, la pobreza en el tramo etario de 0 a 17 años aumenta al 51,9%, incluso en los momentos de mayor crecimiento económico. Es decir, tomando en cuenta esta nueva realidad a la cual se enfrenta nuestro país en ese momento histórico, queda instalado un nuevo desafío para quienes asuman el nuevo gobierno.

Con el inicio de la nueva ola de gobiernos progresistas, o como lo denomina la autora Baraibar (2018) el “Uruguay progresista” o el “giro a la izquierda” que asume nuestro país a partir del año 2005, en donde la autora expresa de forma clara que junto con la asunción del Frente Amplio como fuerza política al poder, la política asistencial se coloca en un lugar diferencial en la escena política y pública, en otras palabras la autora, expresa “la política asistencial no se inicia con este gobierno, pero este claramente ha promovido su ampliación, diversificación e institucionalización” (Baraibar, 2018, p.16). Este cambio generalizado en materia de enfoque político que se generó en América Latina llegó

Para hacer frente a un panorama que multiplicaba los excluidos del modelo, se pusieron en funcionamiento los llamados Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI). Estos programas pretendían extender la protección social a la población en situación de vulnerabilidad y exclusión socioeconómica; a la cual en la mayoría de los casos se le exigía el cumplimiento de ciertos requisitos en materia de educación y salud para ser beneficiario del programa (Grassi (2003), en Quiroga y Juncos Castillo, 2020, p.176).

En el año 2004 es aprobada la ley N° 17.758, en la misma define que la Asignación Familiar será otorgada a cualquier familia cuyo ingreso sea equivalente o inferior al salario mínimo. Por lo tanto se incluye ahora la condicionalidad de cumplimiento de un umbral mínimo de ingresos.

En el año 2007, el Poder Ejecutivo reglamenta la Ley N° 18.104, creada como uno de los compromisos de Estado más grande generada hasta el momento, en donde el Estado

---

<sup>4</sup> Anexo 3: En este gráfico, se logra observar la brecha y crecimiento acelerado de la pobreza en el tramo etario de 0 a 17 años respecto al tramo etario de 65 años en adelante, en el período de tiempo 1990-2004.

asume como orientación política la equidad de género, particularmente nos interesa hacer énfasis en su artículo 2, donde se expresa explícitamente “asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género” (ley N°18.104, artículo 2). Es decir, a través de esto deja constancia de sus intenciones de generar políticas afirmativas respecto al control y seguimiento de sus políticas ya instrumentadas y a las nuevas por generarse. Pero ¿cómo se lleva a la práctica estas intenciones?

En esta misma línea de pensamiento, el documento de Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, publicado en los primeros años de este siglo, nos permite observar que se dieron procesos de diálogo e intenciones de acuerdo por parte de distintos actores -cabe destacar que no todos los actores cuentan con el mismo peso político, así como tampoco no todos tienen la posibilidad de incluir sus preocupaciones en el proceso de formulación de las políticas públicas- tales como las organizaciones civiles, ministerios y presidencia. Los mismos buscan trabajar para lograr incidir en las expresiones de las inequidades de género, previo a esto, realizan un estudio de los esfuerzos del Estado en esta materia, donde expresan que mediante la Ley N°18.104 el Estado “declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género, obliga al Estado a tomar medidas tendientes a alcanzar la igualdad, y a rendir cuentas de lo actuado” (Hasanbergovic, Guidobono, Espasandin, 2016, p.16). En dicho artículo se establece que el Instituto Nacional de las Mujeres (quien ahora estará bajo la órbita del MIDES) será el órgano encargado de promover la coordinación y articulación de las instituciones y de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y derechos, orientada por los principios de integralidad, descentralización, participación, inclusión y promoción de derechos humanos.

Paralelamente, el mismo año se reglamentan las Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad como nuevo marco normativo de la RAIS de la matriz de protección social de Uruguay. En este marco nacional, se aprueba la ley N° 18.227, meses después se crea un decreto que la complementará, el decreto N° 322.008.

El Plan de Equidad Social surge con el propósito de generar una estrategia de respuesta a una necesidad de ese período, la reducción de la desigualdad y pobreza generada por la crisis económica por la que recientemente nuestro país había transitado, el objetivo primario fue generar una capacidad de abarcar al conjunto más amplio de la población, teniendo prioridad aquellas personas y familias en situaciones de vulnerabilidad extremas. Este tipo de estrategia de intervención del Estado procura la búsqueda de la equidad en varias dimensiones, social, étnica, de género, entre otras.

Como fue mencionado con anterioridad, es creada en respuesta al crecimiento de la pobreza e indigencia en las últimas décadas en Uruguay. Los PTRC toman a las Asignaciones Familiares como instrumento privilegiado para dar respuesta a la nueva cuestión social a la cual se enfrenta el país en ese entonces. Las AFAM se re-configuran y adoptan la forma de un programa de combate a la pobreza, donde se procura generar respuestas estatales a la categoría teórica de capital humano, orientado a la formulación e implementación de estrategias concretas. (De Martino, et al, 2012)

Las AFAM-PE establecidas en la Ley N° 18.227 son dirigidas a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cargo a cambio de condicionalidades en el ámbito de la salud y educación -de acuerdo a lo expresado en el artículo 8 de la ley antes mencionada-, y son gestionadas conjuntamente entre el MIDES y el Banco de Previsión Social (BPS), éste último tenía la gestión exclusiva previo a la última reforma en el sistema. En el nuevo régimen el MIDES será quien identifique, seleccione y verifique la vulnerabilidad social de las familias que reciben esta transferencia mediante un seguimiento cercano de la situación. (Midaglia y Silveira, 2011; Plan de Equidad, 2008, p.26; Ley N° 18.227). En los documentos oficiales emitidos por el CNPS (2009a; 2009b) y en el mismo PES (2008, p.26), se afirma que la reforma en el sistema de AFAM “constituye un aspecto central en el sistema de transferencias de ingresos” puesto que las transferencias monetarias se convierten en uno de los instrumentos esenciales capaz de generar un mínimo social que logre una mejora de los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo, además de invertir en capital humano puesto que incentiva el acceso a bienes públicos como la salud y la educación (Consejo Nacional de Política Social, 2009b, p.106).

La ley antes mencionada, junto con el decreto, dejan establecidas a las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad como un trámite que el futuro beneficiario deberá solicitar frente al órgano estatal competente, en este caso, el Banco de Previsión Social (BPS). Teniendo como población objetivo a aquellos hogares constituidos por niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años, con personas en situación de discapacidad o embarazadas.

El órgano estatal competente, será el encargado de evaluar la situación de vulnerabilidad socioeconómica a través de un algoritmo compuesto, definido en el artículo 3, por las siguientes variables.

- a. los factores a considerarse, entre los cuales figurarán, cuando menos, los siguiente: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria;
- b. la ponderación de cada uno

de ellos, para lo cual se tendrán en cuenta las Encuestas Continuas de Hogares que difunde el Instituto Nacional de Estadística (Artículo 3, Decreto 322/008).

Al mismo tiempo, para la selección de los hogares que forman parte de la población objetivo, se utiliza como instrumento el Índice de Carencias Críticas (ICC), construido por el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (2008). El mismo busca mediante un índice ponderador, las vulnerabilidades de cada hogar.

Como mencionamos en capítulos anteriores, este tipo de política social consta de ser una forma de intervención directa del Estado como estrategia para mitigar a la pobreza de forma directa, pero aún así ineficiente. Al mismo tiempo, la misma se caracteriza por ser una transferencia monetaria directa a las personas beneficiarias, con carácter no contributivo, pensada para ser una política de carácter transitorio. Notándose un pronunciado debilitamiento respecto a la intervención sobre la pobreza y en paralelo sobre la generación de equidad de género e incidir particularmente en la división sexual del trabajo, en donde las mujeres quedan posicionadas en un lugar de subordinación respecto a los hombres.

Las AFAM-PE además cuentan con dos requisitos básicos para continuar gozando de este derecho. En primer lugar, existe un umbral de ingresos del hogar per cápita gestionado por el BPS. Y por otra parte, se deberá cumplir con las contrapartidas establecidas en la ley, artículo 6, literal C, propone las siguientes contrapartidas.

La inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquello no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado (Ley N° 18.227, Artículo 6, literal C).

Respecto a las condicionalidades que asumen este tipo de políticas sociales, el autor Moreno Márquez (2008), entiende que las mismas abandonan el lugar de derecho a su acceso para pasar a tener una dependencia del cumplimiento de las contrapartidas. Es decir, en estos nuevos Estados de bienestar prima la necesidad de ser un buen merecedor de la política social, dejando en el olvido la necesidad de generar la equidad y justicia social (p.145). Es por ello que la política social como tal, entiende necesaria la mejora en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, generando la necesaria atención en la educación y

salud. Mientras que no realiza un control en el impacto que estas condicionalidades puede tener en el desarrollo de la autonomía de las mujeres, en este sentido, consideramos que esta PTRC cuenta con un pronunciado debilitamiento respecto a la promoción de la equidad de género, por lo tanto, no toma lo pronunciado por la ley N°18.104, en donde todas las políticas generadas hasta el momento, deben de intentar generar la igualdad entre hombres y mujeres que hasta el momento ni el sistema ni las políticas de Estado han logrado incorporar. Como mencionamos en apartados anteriores, este tipo de políticas públicas y políticas sociales son formuladas e implementadas con el principal objetivo de garantizar el acceso al bienestar. Donde para contemplar que se cumplan los objetivos que se pretende plantear la política social se debe de realizar una evaluación de la implementación, contemplando si los resultados son los esperados. En este sentido, podemos observar que las AFAM-PE cumplen con sus objetivos propuestos, la mejora de las condiciones de vida de las personas que reciban la transferencia. Al mismo tiempo, en la implementación de la misma en el territorio se observa que las condicionalidades establecidas en esta PTRC indirectamente favorecen la reproducción de las tareas de cuidados y por lo tanto reproduce la división sexual del trabajo, en donde las mujeres -tal como fue mencionado con anterioridad- quedan replegadas a dichas tareas, impidiendo su autonomía económica, debiendo dedicar una mayor carga horaria a las mismas.

En cuanto a los niveles de cobertura y equidad social que genera este instrumento de intervención pública enfocada al combate directo a la pobreza e indigencia de las familias en situaciones de vulnerabilidad y precariedad social, los datos y la historia nos arrojan realidades distantes de lo que se entiende por justicia social y distribución equitativa del PBI en el país. Históricamente América Latina se ha caracterizado por sus altos niveles de concentración de la riqueza, a pesar de ellos los Estados de la región poco han puesto su foco de intervención en estos aspectos, particularmente estamos hablando del gasto público destinado a los PTRC. En el caso de Uruguay, el Plan de Emergencia social

afectó tan sólo el 0,6% del PBI anual y tuvo una cobertura de 102.353 hogares (Midaglia; Silveira, 2011), mientras el Plan de Equidad afecta el 0,43% (Mirza, Lorenzalli; Bango, 2010, p. 81). Incluso el propio Banco Mundial señala, en diversos documentos, que en América Latina los costos de este tipo de programa, por ejemplo, no han tenido mayor impacto a nivel fiscal (De Martino, et al, 2012, p.65).

De acuerdo a los aportes realizados por las autoras, el Ministerio de Desarrollo Social, en sus cifras realizadas hasta el año 2012, indican que entre el año 2004 y 2012 el Gasto Público Social que se destina a los sectores más pobres del país crece a una tasa real anual de 13%.

A través de documentos oficiales del Banco Mundial (BM), el mismo deja por escrito la intencionalidad de este tipo de intervenciones del Estado, las transferencias deben ser lo suficientemente altas para generar mejoras materiales y de capital humano en las familias destinatarias. Mientras que simultáneamente deben ser lo suficientemente bajas para lograr generar un estímulo a la autonomía, autosuficiencia y generar un incentivo al ingreso al mercado laboral. Este último dato es contradictorio con la realidad, puesto que la realidad y los estudios académicos nos dicen que en los hogares, las mujeres son las encargadas de realizar las tareas no remuneradas, lo cual “constituye una barrera para la inserción plena de las mujeres en el mercado de empleo” (Katzkowicz, La Buonora, Pieri, Semblat, 2016, p. 31).

Este tipo de transferencias condicionadas llegan a la escena pública con el objetivo central de generar una respuesta pública a un problema concreto, el cual es definido por el Estado nacional y por los organismos multilaterales que costean este tipo de programas. Tal como lo expresan las autoras “las limitaciones de estos programas son claras en tanto no generan derechos. Sus beneficios se limitan a los valores mínimos de reproducción, profundizan la segmentación de la pobreza y refuerzan los dispositivos de control sobre la misma” (De Martino, et al, 2012, p.66).

## **Cuarto capítulo**

### **4. Análisis de la implementación y resultados de la Política Social Asignaciones**

#### **Familiares del Plan de Equidad**

Para realizar un análisis cualitativo de nuestro objeto de estudio, primero es necesario definir cómo entendemos a la cuestión social como concepto, para ello, entendiendo a dicha expresión como la forma en la que se define el problema social y las vías de solución o las posibles formas de mitigar las manifestaciones de la cuestión social en las personas de una sociedad en concreto.

generar información y proponer soluciones (...) es un objetivo que se formula siempre desde el trasfondo de un modo de comprender la cuestión social (de una hipótesis sustantiva) que determina, a su vez, el modo de focalizar una problemática social, definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas (Grassi (2004) en Rizzo, 2013, p.109).

Al mismo tiempo, la autora antes citada nos propone las siguientes interrogantes: “¿de qué manera los programas sociales analizados remiten a la cuestión social? ¿En qué grado dan cuenta de su complejidad, en general, y de los aspectos singulares de los fenómenos de exclusión de las últimas décadas?” (Rizzo, 2013 ,p.109).

Previo a responder a estas interrogantes, debemos recordar que históricamente las familias han sido núcleos privados, entidades complejas concebidas como un círculo de vínculos sociales primarios y básicos para el desarrollo social de los sujetos, mientras que en la actualidad las mismas son el centro de preocupación de la sociedad y el Estado. Éste último a través de sus nuevas configuraciones ha contribuido a la creación simultánea de nuevos papeles asignados a los sujetos y a la familia. Ahora el Estado, a través de sus instrumentos de actuación logra incidir y moldear las conductas de los sujetos y las familias, principalmente sucede lo que Giddens (1997) entiende como una forma de brindar herramientas que deben ser aprovechadas por los sujetos para lograr salir de forma autónoma de su situación social y económica. Entendiéndose ahora los problemas como una característica personal y autoimpuesta, sustituyendo la forma de pensamiento de que las situaciones por las que transitan los sujetos responden a problemas estructurales y profundos. Mediante esta forma de concebir a los problemas sociales, el Estado logra replegarse en su intervención territorial, responsabilizar a los sujetos por la situación por la que transitan e invisibilizando otras situaciones.

Particularmente, en el caso de las Políticas Sociales “...destinadas a familias implicaban nuevas formas de control social específicamente destinadas a los segmentos más vulnerables y un fuerte retroceso en términos de gasto público destinado a las mismas...” (De Martino, 2009, p.120). La autora con esto deja en evidencia en qué lugar ubica el Estado a las Políticas Sociales en su estructura de gasto público social, detectando un bajo nivel presupuestal a este tipo de intervenciones públicas en los sectores más vulnerables y con menores recursos.

En este contexto, dando respuestas a las interrogantes antes planteadas, compartiendo los aportes de la autora Valobra (2015), donde la misma entiende que el Estado no solo no es neutral en cuanto a sus intereses, sino que también, a través de ellos, garantiza y establece determinadas relaciones sociales, el modo de producción capitalista y por lo tanto habilita la subordinación que se desprenden del sistema instalado. Bajo estas premisas la autora entiende que

la trampa es que el Estado “protege el poder masculino” y garantiza el control de éste “sobre la mujer en todos los ámbitos” de modo que cuando el Estado brinda derechos [...] Así, coincide con Pateman cuando confirma que las leyes son vehículos de la opresión porque el Estado se construye como un garante de la violencia heterosexista: “Son parte integrante de la política sexual porque el Estado, a través de la ley, institucionaliza el poder masculino sobre las mujeres al institucionalizar en la ley el punto de vista masculino. Su primer acto de Estado es ver a las mujeres desde la perspectiva del dominio masculino; el siguiente es tratarlas de esta forma” (MacKinnon (1995) y Pateman (1992), en Valobra, 2015, p. 39).

A través de estos aportes podemos comprender que las estructuras y órganos del Estado están transversalizadas por ideologías, de clase, patriarcal, entre otras. Por lo que sus intervenciones también responden en este sentido, en el caso de las AFAM-PE, las mismas responden al derecho de acceso a la autonomía económica de los hombres, en este sentido, el Estado brinda indirectamente derechos a los hombres por sobre las mujeres -limitando el uso de su autonomía económica y política, etc. Es por ello que en este trabajo, afirmamos que las AFAM-PE no cuentan con una perspectiva de género, ya que las mismas no toman los datos de la realidad acerca de la desigual distribución de carga horaria en relación a los cuidados.

Continuando con la afirmación anterior, las AFAM-PE serán percibidas por aquellas “personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer” (Decreto 322/008, Artículo 4). Mediante la presente disposición del Estado, acerca de quién será la persona que administre y reciba la transferencia monetaria, notamos que las mujeres-madres quedan en total posición de subordinación en una decisión que les es ajena. Esto es, por una parte, entendemos que en estas situaciones puede ser un “aporte vital para situarlos por encima de la línea de pobreza por ingresos y garantizar la supervivencia del núcleo familiar” (Pautassi, 2016, p.8). Mientras que, por otra parte, entendemos que esto genera una fuerte imposición de responsabilidad sobre los cuidados a las mujeres. Es decir,

podemos establecer un carácter vinculante entre las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y la reproducción del rol otorgado a las mujeres en la división sexual del trabajo, donde la transferencia monetaria son asignadas unilateralmente al control de las mujeres, cayendo en la trampa de la desigualdad de género latente y manifiesta en relación a los cuidados. Esta afirmación podemos vincularla directamente con la obligatoriedad del cumplimiento de las contrapartidas mencionadas anteriormente.

Mientras que el artículo 6, literal C explicita con exactitud las contrapartidas necesarias de cumplimiento por parte del beneficiario para que el BPS pueda otorgar la política social y por consiguiente mantener la prestación. Dicho órgano estatal será el encargado del control de la inscripción y asistencia asidua a un centro de enseñanza estatal o privada, instituciones de educación no formales avaladas por el órgano competente. Así como también se detalla con claridad la asistencia a controles médicos.

Vinculado a lo anterior, entendemos que este tipo de contrapartidas genera una estructura propicia e institucionalizada de la asignación de las tareas de reproducción a la responsabilidad exclusiva de las mujeres.

el esquema de condicionalidades instalado en los PTC atribuye la exclusividad de las responsabilidades de cuidado a la madre, sin que se estimule su participación en el mercado de trabajo o se hayan realizado esfuerzos de redistribuir la injusta organización social del cuidado (OSC) que desde la economía feminista se ha definido como la forma en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, producen y distribuyen cuidado (Razavi, 2007). La referencia injusta se fundamenta por la sobrerrepresentación de las mujeres en esta actividad (Pautassi, 2016, p.8).

Reafirmamos lo expresado más arriba, mediante las contrapartidas que exige el Estado para mantener la transferencia monetaria, ya que como lo muestran las estadísticas<sup>5</sup>, las mujeres son quienes se encargan porcentualmente mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado. El cual implica principalmente, las tareas de cuidados a personas dependientes.

Las autoras y el autor Da Silva e Silva, Bentura, Vecinday, *et al.* (2017) expresan que en la mayoría de las situaciones y sociedades, la familia tiene a la mujer-madre como representante que percibe el beneficio, a quien se atribuye la responsabilidad por el

---

<sup>5</sup> Anexo 2: gráfica promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Total país, 2007 y 2013

cumplimiento de las condicionalidades definidas por cada PTRC, sobre todo en las áreas de educación y salud (p. 174). En este momento, comienza a priorizarse las naturalizaciones sociales con las que la sociedad cuenta y no cuestiona, acerca del rol que cumplen la mujer-madre en el núcleo familiar y cuál es su rol en la sociedad en general, cuál es su función en los cuidados de las personas dependientes. Todas estas preguntas funcionan tras un velo de corte heteronormativo, hegemónico, patriarcal y funcional al sistema capitalista en el cual nos encontramos inmersos.

Tomando un aporte interesante que introduce la autora Cafaro (2018), frente a lo antes mencionado, se debe incorporar un nuevo concepto, en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es la “pobreza de tiempos”, refiere al peso del trabajo no remunerado que cae sobre las mujeres en relación a la esfera reproductiva (doméstica, de cuidados). Esto incide fuertemente en la brecha de oportunidades a las que pueden acceder las mujeres comparativamente frente a los hombres (p.245).

La autora, además, entiende que los Programas de Transferencia de Renta Condicionada, en este caso las AFAM-PE, limitan la independencia de las mujeres, en tanto no estimulan la autonomía económica, así como tampoco intenta impulsar una equidad de género en el núcleo familiar (p.255).

En este marco, entendemos que los PTRC generan un recorte real de la autonomía de las mujeres de forma indirecta, de modo que es la mujer-madre quien queda a cargo del cumplimiento de las contrapartidas de forma permanente, es decir, de cumplir con los requisitos de asistencia del niño, niña o adolescentes a un centro educativo y controles médicos. Cuando nos referimos al recorte de la autonomía nos referimos concretamente a las limitaciones que genera en el acceso a empleo, el goce libre del tiempo de ocio, entre otras actividades del uso pleno de la autonomía de la mujer-madre.

En esta medida, consideramos que el Estado debe captar esta realidad, realizando un diagnóstico de la implementación de la política para lograr recomponer de forma positiva la situación que genera en los hechos este tipo de política social. Intentando que la mujer-madre en una situación socioeconómica vulnerable logren acceder libremente al uso de su tiempo.

Considerando los estudios realizados y el análisis generado en el presente trabajo podríamos dar una respuesta inicial a esta pregunta, entendiendo que, particularmente las AFAM-PE como política social estudiada en esta oportunidad no ha sido formulada bajo dicha perspectiva. Para realizar tal afirmación, nos basamos principalmente en lo que distintos autores y autoras, en esta oportunidad de acuerdo a los aportes realizados por el autor Herrero (2014), denominan como la “*caja negra*” de la implementación de las políticas

públicas, también conocida como la brecha de la implementación. Términos que refieren a cómo la formulación de políticas (*inputs*) se realizan bajo determinadas teorías, supuestos e ideologías que dan lugar a una política que se adapta y que es aplicable en el territorio. En el caso de las AFAM-PE en su formulación se incluye la preocupación política por la infantilización de la pobreza y asistencia a centros médicos y educativos. No obstante, serán los resultados de la implementación (*outputs*) los que nos dirán en qué medida los resultados se corresponden con lo planificado en la política. Es decir, cuando la política social se pone en funcionamiento en el territorio, generando procesos en los que dejan en evidencia cómo los procesos sociales y culturales que responden a una realidad compleja, donde la misma en muchas ocasiones es ignorada o desconocida, por lo que no se la incluye dentro del diseño, generando resultados distintos a los esperados (p.85).

Autores como Grindle (2009) entienden que la brecha de la implementación es una situación que se genera frecuentemente en países latinoamericanos, pero no es una realidad exclusiva de los mismos. El autor entiende que la brecha puede ser buena para determinadas situaciones en donde la política diseñada, en su implementación logra ajustarse a la realidad, o ser dañina en la medida en que la misma genere efectos contraproducentes en la población destinataria. En cualquiera de las dos situaciones, entiende que la generación de la brecha es imprevisible, ya que pueden surgir variables nuevas en la realidad dinámica (p.34).

Cuando aplicamos esta línea de pensamiento a las AFAM-PE, entendemos que aplica en más de un aspecto, nos referimos a aspectos tales como la construcción de la política social como tal esconde tras de sí escasa planificación acerca de los efectos que pueden generar las condicionalidades en la vida de las personas. Es decir, la política social generó medidas de control en forma de asistencia médica periódica y permanencia en centros educativos, pero no logró prever sobre qué figura se le asignan este tipo de actividades a nivel social y cultural. Asimismo, tampoco logró prever cuál sería el impacto de la asignación de la transferencia monetaria a las mujeres bajo la hipótesis de que “da mejores resultados en términos de asignación del gasto en los hogares” (Rivero, Katzkowicz, Parada, Vigorito, 2019, p.21), en el documento de evaluación del impacto de las AFAM-PE realizado por el MIDES, fundamenta esto mediante la pronunciación de que aumenta el poder de negociación y decisión de las mujeres en el hogar. Pero tras esta decisión política, se invisibilizan los derechos de la persona encargada de realizar el trabajo no remunerado en el hogar, es decir, se restringe el margen de autonomía de las mujeres a nivel laboral, uso del tiempo de ocio, desarrollo pleno de la ciudadanía y libertades en general.

## Quinto capítulo

### 5. Conclusiones y reflexiones finales

A partir del análisis de los documentos y antecedentes de investigación de la temática que nos convoca en esta oportunidad, se culmina el documento presentando las conclusiones y reflexiones finales.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo y el posterior análisis damos cuenta de que alcanzamos los objetivos planteados para este estudio, logrando contextualizar el surgimiento de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, así como también analizar de forma crítica la brecha de la implementación en cuanto al impacto en la inclusión o no de una perspectiva de género en las políticas sociales en Uruguay.

Es necesario destacar que este trabajo constituye un primer acercamiento al tema, al mismo tiempo es interesante remarcar que es un área temática que da lugar a nuevas investigaciones de forma permanente, generando nuevas líneas de análisis para lograr profundizar aún mejor en el mismo.

En la revisión bibliográfica, dejamos en evidencia el gran número de artículos acerca de la temática a nivel nacional y regional, donde muchos de los materiales realizan un análisis comparativo. En estos, se evidencia que en nuestro país se ha avanzado fuertemente en materia de políticas sociales, no obstante, poco se habla de la inclusión de una perspectiva de género en los PTRC. Mientras que en los documentos nacionales acerca de la temática, logramos observar un mayor nivel de profundización y crítica en ambos aspectos, esto es interesante y una de las principales motivaciones para realizar el presente trabajo.

Queda en evidencia, que a pesar de la generación de diversos artículos nacionales que tratan sobre el tema, intentando generar un avance cualitativo y cuantitativo acerca del análisis de este tipo de políticas sociales, consideramos que aún siguen siendo insuficientes. Debiendo continuar generando un pensamiento crítico asociado a una orientación política formal para lograr los resultados esperados -haciendo referencia a generar una política social que permita contemplar el mayor de los beneficios de las partes sobre las cuales interviene, contemplando las desigualdades, procurando una justicia social. Donde los actores que intervienen en el proceso de discusión y formulación de las políticas públicas logren incorporar así esta perspectiva de género en la agenda pública con mayor énfasis.

Cuando visualizamos a las AFAM-PE en contextualización y respuesta a sus objetivos iniciales, los documentos de evaluación de impacto elaborados por el MIDES y la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, en donde los datos recogidos en el mismo arrojan que en el año 2017, la incidencia de la pobreza en el total de la población era de 7,9 puntos porcentuales, mientras que la incidencia de la misma en hogares con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años era de 12,4%. Mientras que, quitando los ingresos de las AFAM-PE en los ingresos del hogar, es de 9,0% en el total de la población, mientras que en los hogares con menores de 18 años es de 14,3%. A través de estos datos cuantitativos, podemos observar que los PTRC inciden directamente sobre la pobreza o pobreza extrema, es decir, el objetivo principal de “aliviar la pobreza” (Rivero, Katzkowicz, Parada, Vigorito, 2019, p.10) lo logra. Así como también, la política social cumple con sus objetivos propuestos a través de sus condicionalidades, es decir, el acceso de niños, niñas y adolescentes a la educación formal se incrementa en un 6% en la asistencia a educación primaria y 12% a educación secundaria. Esto significa un incremento significativo de la formalización y permanencia en los centros educativos y consecuente impacto en otros aspectos de la realidad social.

Con los datos antes mencionados, podemos observar que los estudios de impacto realizados por el órgano rector de este PTRC responden a la evolución que ha tenido la transferencia en la incidencia de la pobreza y pobreza extrema en los hogares. No obstante, estos efectos positivos en cuanto a las mejoras en el acceso a la salud, educación y reducción de la pobreza, no se condice con el aumento al acceso a la formalidad en el mercado laboral, mientras que “se detecta un efecto en la informalidad laboral sobre las mujeres y los miembros del hogar que postularon al programa” (Rivero, Katzkowicz, Parada, Vigorito, 2019, p.98).

Por otra parte, cuando hacemos referencia a la brecha de la implementación que se genera desde el diseño de la política social hasta la implementación en el territorio, podemos concluir que, de acuerdo a la bibliografía consultada hasta el momento se destaca que las políticas sociales en general y las AFAM-PE en particular no cuentan, desde su diseño, con una perspectiva de género. Es decir, el Estado a través de sus dispositivos de intervención en el territorio deja en evidencia desde qué postura político-ideológica se asientan sus bases, ya que el mismo, por definición, es patriarcal, donde se da una intervención clara y profunda, donde no se busca una transformación estructural a nivel cultural e ideológico, sino que por el contrario, permite -directa o indirectamente- la reproducción del status quo y de los modelos hegemónico que responden a lo socialmente esperado del rol de los hombres y de las mujeres

mujeres en la sociedad. En estos términos, el Estado es quien se encarga de garantizar los derechos humanos de las personas, a través de la transferencia monetaria directa, incidiendo directamente sobre la población bajo la línea de pobreza e indigencia. Mientras que es el mismo Estado quien responsabiliza y deja en manos de las mujeres-madres el cuidado de las personas dependientes -reproduciendo la división sexual del trabajo-, limitando sus libertades y dejando como única opción resignar a la realización de otras tareas productivas para desempeñar su rol socioculturalmente exigido y estatalmente naturalizado, legitimado e instituido.

Los avances en materia metodológica del Estado en la implementación de Políticas Públicas, los cuales se encargan de dar respuestas al contexto socio-histórico, generando respuestas focalizadas para la atención a la pobreza, constituyen un cambio sin dudas positivo en Uruguay post crisis económica. Sin embargo, como mencionamos, el trabajo a nivel de intervenir en las bases de las desigualdades de género, intentando desligar las tareas reproductivas de las mujeres-madres, han tenido un gran avance pero aún no se ha logrado incidir de forma efectiva y eficiente. Es decir, el Estado a partir del año 2008 comienza a generar acciones para promover la equidad de género e intentar incidir a través de sus intervenciones en la reducción de las tareas reproductivas sobre las mujeres, por ejemplo, en el año 2015 a través de la creación del Sistema Nacional de Cuidados Ley N° 19.353, el Estado busca atender un problema social latente en la sociedad como lo es el tema de los cuidados, pero al mismo tiempo, buscando incidir en la transformación cultural en las relaciones entre hombres y mujeres. Esto significó un avance cualitativo fundamental para Uruguay y para la región, generando así una visualización y reconocimiento claro de los derechos de las personas.

No obstante, a pesar de los grandes avances en materia de derechos que se han conquistado en el período 2008-2018 en Uruguay, aún se pueden percibir debilidades en la formulación de las leyes, así como también la permanencia de la invisibilización de la división sexual del trabajo como principal aspecto desigual entre hombres y mujeres. Para ello, se debe tener en cuenta que los cuidados y tareas reproductivas asume socio-culturalmente una connotación feminizante, cayendo mayoritariamente en las mujeres las tareas, por ejemplo en este caso, de que el niño, niña o adolescente asista a la escuela y a los controles médicos.

Esto requiere que el Estado piense en términos de la redistribución de las responsabilidades, donde las tareas del cuidado deben de ser pensadas como un eje estratégico, el cual debe articularse y ser pensado en relación con otros ámbitos de la vida

social y tipos de políticas públicas, en donde el objetivo principal será generar una equidad y reducir las desigualdades. Respecto a esta temática, podemos concluir que la redistribución de las responsabilidades de cuidados no es un área que el Estado priorice como intervención necesaria en el territorio, trascendiendo los gobiernos de turno, puesto que el Estado esconde tras de sí construcciones culturales patriarcales, bajo este concepto, sus intervenciones se encuentran permeadas y transversalizadas por las concepciones hegemónicas construidas, institucionalizadas e instituidas, que toman cuerpo en las mujeres, sin embargo las políticas vigentes, no son lo suficientemente afirmativas en este sentido.

Entendemos que es el Estado quien debe garantizar nuevas estrategias que permitan el desarrollo pleno de los derechos de las mujeres, donde se cumpla lo definido por la Constitución de la República, en la cual se establece en los artículos 7 y 8 los derechos de los que gozan los y las ciudadanas, así como también la igualdad ante la ley. En esta misma línea, el código civil, y otras leyes, complementa lo que establece la Constitución en base a los derechos y deberes de las personas de la República. Con esto, podemos observar que a pesar de la ley mencionada en líneas anteriores, no se está gestionando los derechos de las mujeres de forma estratégica, en el entendido de que las mismas -a pesar de generar un reconocimiento de los derechos- no promuevan el reconocimiento inmediato de la invisibilización histórica que se le ha dado a las tareas reproductivas llevadas a cabo por las mujeres en su mayoría.

Mediante la presentación de leyes antes mencionadas, así como también las afirmaciones realizadas, podemos concluir que las intervenciones del Estado por la generación de una equidad de género son reales, existieron y aún continúan haciéndolo, pero éstas resultan ser poco eficientes. Es decir, el Estado no logra incluir en sus líneas de trabajo el diálogo permanente entre la academia, organizaciones sociales y organismos estatales que se orientan a la generación de políticas afirmativas para el trabajo sobre las desigualdades. Por ejemplo, haciendo dialogar de forma permanente al área de transferencias del MIDES junto con INMUJERES, en donde en conjunto puedan desplegar líneas estratégicas que generen el menor margen negativo en la población beneficiaria de estas políticas. Además de no lograr cuestionar las prácticas de reproducción de modelos hegemónicos que instala en la vida pública, en el caso de las AFAM-PE, no se ha gestionado un cuestionamiento político-ideológico acerca de quién recibe la transferencia monetaria -en este caso las mujeres por ser hogares en su mayoría monoparentales y porque son ellas las “mejores administradoras del dinero”-, qué rol cumplen las condicionalidades, entre otras.

A pesar de la creación de leyes, normas y líneas estratégicas de acción, el Estado no logra colocar la perspectiva de género aplicadas a sus políticas sociales en el centro de su intervención, es decir, como su interés principal. Siendo esta una de las debilidades más claras de la política social.

Las políticas que reduzcan las desigualdades de género deben estar enfocadas a la generación de políticas afirmativas que promuevan la autonomía de las mujeres, por ejemplo, a través de una política de estímulo al trabajo de las mujeres y más cantidad de espacios de cuidados de calidad. Sin embargo, los PTRC como es el caso de las AFAM-PE, afecta directamente sobre la división sexual del trabajo, generando concepciones hegemónicas de las mujeres, vinculándola a las actividades mayormente de cuidados, y en menor medida a actividades remuneradas que le generen independencia y autonomía.

En este contexto, entendemos que las respuestas del Estado a esta “nueva cuestión social” debe ser entendida desde varias perspectivas, por un lado en sus intervenciones como principal garante de los derechos a la ciudadanía, generando políticas públicas y sociales que permitan el acceso a esto. Al mismo tiempo, el mismo se encuentra transversalizado por construcciones culturales hegemónicas, donde lo permea por completo en sus formas de actuación e implementación.

Por lo expuesto con anterioridad consideramos que se lograron responder las preguntas de investigación que orientan esta investigación, es decir, ¿las AFAM-PE están pensadas desde una perspectiva de género? Con los argumentos antes mencionados, concluimos que particularmente las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y por lo tanto en un sentido más amplio, las Políticas Sociales, deja en evidencia la preocupación del Estado en cuanto a la intervención de la pobreza -aunque de forma ineficiente en cuanto a los recursos y su metodología. Así como también, intenta asumir un rol de promoción de la transformación social y generador de igualdad, que mediante leyes innovadoras, inciden en la realidad social de forma débil.

Entendemos que el problema que nos planteamos en la presente monografía de grado es amplio, con diversos enfoques teóricos que la abordan, además de generar un sinfín de debates interesantes y válidos. En esta misma línea, entendemos que la interrogante antes planteada es amplia y cuenta con diversas variables a ser estudiadas, pero nos cuestionamos, la perspectiva de género en las políticas sociales ¿en qué medida queda en una fase discursiva?, ¿en qué medida se intenta proyectar esta perspectiva a los diversos espacios públicos con repercusión en el ámbito privado?, ¿las intervenciones estatales generan un cambio de paradigma?, ¿se piensan las PTRC en clave intersectorial e integral?, ¿la visión de

los gobiernos de turno de forma real sobre este tipo de normativas?, el MIDES ¿puede lograr una coherencia y aporte entre sus departamentos?, por ejemplo el INMUJERES y la División de Transferencias. Consideramos que estas interrogantes son válidas a ser retomadas por futuros y futuras profesionales de la UdelaR, intentando analizar críticamente los procesos que se generan en los espacios de debate público acerca de las políticas sociales con una perspectiva de género en particular.

## 7. Referencias:

- Aguilar, M. J., et al (1994) *Evaluación de servicios y programas sociales*. Ed: LUMEN, Argentina.
- Aguirre, R. (2009) Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado. Aspectos conceptuales. En: Aguirre, R. (ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Ed: UNIFEM, Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2011). El reparto del cuidado en América Latina. En: Durán, M. A., (dir.) *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Ed: CeCALCI, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2014). La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género? *Revista Estudios Feministas*, 22(3), 795-813. <http://dx.doi.org/10.1590/%x>
- \_\_\_\_\_ (2020) Sociología de género y militancia feminista. En: Serna, M. y Bottinelli, E. (Comps.) *El oficio del sociólogo en Uruguay en tiempos de cambio. Experiencias locales y diálogos con la sociología latinoamericana*. (p. 74-87). Buenos Aires: Biblos.
- Angulo, S. (2016, julio-setiembre). Sistema nacional de cuidados en Uruguay: el programa de asistentes personales. *Revista de humanidades y ciencias sociales. Revista inclusiones*, 3(3), (s.p).
- Antía, F. et al. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol 22, W 2. ICP - Montevideo, Uruguay. Disponible en: [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- \_\_\_\_\_ (2018) Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- Araujo, K., et al. (2000). El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. *Revista de la CEPAL*, 70, 133-145.
- Anzorena, C. (2008). Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral. *Utopía y praxis Latinoamericana*, 13(41), 47-68.
- Aquin, N. (1995) Acerca del objeto del Trabajo Social. *Revista Acto Social*. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/>
- Badinter, E. (1981) *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal*. Siglos XVII al XX. Barcelona: Paidós-Pomare.

- Baraibar, X. (2013) Territorio y políticas sociales. Instituto humanista cristiano Juan Pablo Terra. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2018). La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones. En: Andrenacci, L.; Campana, M.y Servio, M. (coords): *La asistencia social en Argentina y América Latina: avances, problemas y desafíos*. PEGUES. Rosario. Disponible en: [https://issuu.com/pegues/docs/asal\\_2019](https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019)
- Baraibar, X., Paulo, L. (2019) *Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya*. Scielo 27. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i27.7270>
- Batthyány, K. (2009). Cuidado de personas dependientes y género. En : Aguirre, R (Ed) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM- Doble clic editorial, Montevideo .
- \_\_\_\_\_ (2010) Trabajo no remunerado y división sexual del trabajo. Cambios y permanencias en las familias. En: Ortiz, Claudio (ed.) *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo, Universidad de la República. pp.134-145.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.
- \_\_\_\_\_ (2011) Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias. En: Rico, Maldonado (Ed.) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2015) *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Doble clic Editoras.
- Batthyány, K., Ferrari, F., Scavino, S. (2015) Juventud, representaciones sobre el trabajo no remunerado y brechas en el uso del tiempo. Dichos y hechos. En: Marcelo Boado (coord.) *El Uruguay desde la sociología XIII*. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo: UR.FCS- DS.
- Bourdieu, P. (2000) *La dominación masculina*. Editorial Anagrama S.A.
- Butler, J. (1990) *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Ed: Paidós, España.
- Cafaro, A.L. (2013) Programas de transferencia de renta condicionada: tensiones entre una política asistencialista y la provisión del cuidado como responsabilidad social. XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- \_\_\_\_\_ y Espasandín, C. (2015) *El sistema nacional de cuidados en Uruguay: género y cuidados en el foco del debate*. Fronteras n.8.

- \_\_\_\_\_ (2018) Programas de transferencia de renta condicionada: Tiempos de pobreza-pobreza de tiempos. pp. 245-260 En: *La incidencia de la organización social y participación ciudadana en la cuestión pública. Aportes desde tres países latinoamericanos*. Colección Textos Universitarios-Universidad Autónoma de Chihuahua, México, Medio de divulgación: Papel, ISBN 978-607-536-015-7
- Conway, et al (2003). El concepto de género. En: Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, España: Revisada.
- Da Silva e Silva, M., Bentura, J., Vecinday, L., Paulo, L., Mariatti, A., Cafaro, A.L. (2017) Centralidade da familia e da infancia nos programas de transferencia de renda. pp. 173-191, En: *O mito e a realidade no enfrentamento á pobreza na América Latina. Estudo Comparado de programas de transferencia de renda no Brasil, Argentina e Uruguai*. Cortez Editora, São Paulo, Brasil, ISBN 9788524925108
- De Martino, M. (2009) Familias, Estado y Políticas Sociales. La trama de nuevas formas de gobierno. *Revista de Trabajo Social*, (76), 119-131
- \_\_\_\_\_ et al (2011), Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. *Tendencias y Retos*. N°16: 34-41
- \_\_\_\_\_ et al (2012). Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa. Olvidos, descuidos e invisibilidades. En Lorente, B; Luxardo, N. y Sevilla, L. *Servicios Sociales en Iberoamérica. Procesos, tensiones y claves de fortalecimiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila (en prensa).
- \_\_\_\_\_ (2013, julio). *Género y trabajo social: algunos desafíos*. CUHSO. Cultura-hombre-sociedad, 23(1), 109-125. 10.7770/CUHSO-V23N1-ART442
- Durán, M. A. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Universidad de Valencia.
- Espasandin, Melgar, Klein (2009). La familia: ¿sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? En: De Martino, M. (comp.) *Infancia, Familia y Género*. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes. Montevideo, Uruguay: Cruz del Sur.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En Maríñez Navarro F. et al. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa,

- Guzmán, F. (2005). *Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México*. Disponible en: [http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos\\_biblioteca/B1163GuzmanMX.pdf](http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1163GuzmanMX.pdf).
- Hangartner, A. C., y Miranda Delgado, R. G. (2019). Estado del bienestar y justicia distributiva en América Latina. Un análisis crítico. *Revista ABRA*, 39(58), 9-29.
- Hendel, L. (2017) *Violencias de género. Las mentiras del patriarcado*. Argentina:Paidós.
- Herrero, R. (2014) La implementación de las políticas públicas. En: (Ed. Pastor, G.) *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Ed.: Tirant lo Blanch.
- Hasanbergovic, Guidobono, Espasandin (2016). *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030*. MIDES, INMUJERES, Consejo Nacional de Género.
- Katzkowicz, S., La Buonora, L., Pieri, D., Semblat, F. (2016). *Estadísticas de género 2016. Análisis de las desigualdades de género y su incidencia en la pobreza*. INMUJERES-MIDES.
- Klein, F. (2014) *Políticas Sociales, Género y Trabajo Social. El Concepto de Desigualdad Permanente: Posibles Soluciones*.
- Lagomarsino, G. et al. (2009). *De la emergencia a la equidad social: cuatro años de políticas sociales. Uruguay social*. Consejo Nacional de Políticas Públicas.
- La Reforma Social: *La nueva matriz de protección social del Uruguay Plan de acción* (2011, 19 de septiembre).
- Ley N° 15.084. *Dirección de las asignaciones familiares*.
- Ley N° 18.227 *Asignaciones Familiares*
- Martinez, J. (2008 a). *¿Arañando bienestar?. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Latina*. Colección CLACSO – CROP. CLACSO Libros. Buenos Aires, Argentina. Introducción y Capítulo 1.
- Meny, I.-Thoenig, JC (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ed. Ariel.
- Mitjavila, M (2002). O Risco como recurso para a arbitragem social. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. 2 (14). 129-146.
- Montagut, T. (2009). *Repensando la política social. Revista de Estudios sociales y de Sociología*, 154, 13-24
- Murillo, S. (2006). *El mito de la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Siglo XXI de España Editores.
- Palomar, C. (2005). *Maternidad: historia y cultura*. (22), 35-67.
- Pateman, C. (1996) *Críticas feministas a la dicotomía público/privado*. Paidós, Barcelona.
- Pautassi, L. C. (2010) *Cuidados y derechos: la nueva cuestión social*. En: Montaña, S.,

- \_\_\_\_\_ (2015). Los derechos en las políticas sociales: Desafíos teóricos y opciones estratégicas. *Debate Público*, 5(10), 43-59.
- \_\_\_\_\_ (2016, Diciembre). Políticas sociales para la infancia en América Latina: un balance urgente. *Administración Pública y Sociedad*, 2(2), 6-23.
- Pérez de Sierra, I., (2016) Marcos interpretativos del “cuidado” en la agenda de gobierno: la construcción de una Política de Cuidados en Uruguay En: Darré, S (comp.) *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de FLACSO Uruguay*. Uruguay: FLACSO.
- PNUD. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainsterming ¿de qué estamos hablando?*
- Quiroga, V. y Juncos, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Revista Polis*. N° 55. Disponible en: <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1452>
- Rea Ángeles, et al. (2021, julio-setiembre). Políticas de cuidado con perspectiva de género. *Revista Mexicana de sociología*, 83(3), 547-580
- Richard, N. (2002) Género. En: Carlos Altamirano (comp.) *Términos críticos de Sociología de la Cultura*. Buenos Aires, Paidós.
- Rivero, A., Katzkowicz, N., Parada, C., Vigorito, A. (2019) *Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social*. Informe de la ronda 2016/18. MIDES, FCEA-UDELAR.
- Rizo, M. (2015, agosto). Construcción de la realidad, comunicación y vida cotidiana. *Intercom-RBCC*, 38(2), 19-38. 10.1590/1809-5844201522
- Rizzo, N. (2013) La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencia Monetarias Condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción. En: Chávez Molina, E. et. al. *Pobreza y protección social universal*. CLACSO. Buenos Aires.
- Rozas, M. (2015, enero-junio) Reinscribir la relación de la intervención profesional en el Trabajo Social, la cuestión social y las políticas sociales. *Tendencias y retos*. 20(1). Disponible en: 105-116.file:///E:/Users/Hp/Desktop/TESIS/LIBROS/Dialnet-ReinscribirLaRelacionDeLaIntervencionProfesionalEn-5097448%20ROZAS.pdf

- Scott, J. (1990) El género una categoría útil para el análisis histórico. En: Amelany y Nash, (comp.) *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Madrid: Ed. Alfons.
- \_\_\_\_\_ (1993) La Mujer trabajadora en el siglo XIX. En Duby, Georges & Perrot, Michelle (eds.) *Historia de las mujeres*. Madrid: Taurus.
- Subirats, J. et al (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ Dente, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel
- Valles, M. (1999) *Técnicas cualitativas de la investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Ed: Síntesis S.A.
- Valobra, A. M. (2015). El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista. *Estudios Sociales del Estado*. 1(2)
- Villanueva, L. (1992) *La hechura de las políticas. Estudio introductorio*. México D.F.: Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1993). *La implementación de las políticas*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A Miguel Angel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A Miguel Angel Porrúa.
- Wappenstein, S. y Villamediana, V. (2015) Estudio regional de las políticas públicas en el eje de género p. 281-309. En: Bonilla Soria, A., Álvarez Echandi, I., Saénz Breckenrigde, S. (Edits.) *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. 1ª. ed. Costa Rica: FLACSO.